



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES

Centro de Estudios Políticos

LA INSTITUCIONALIDAD DEL CONGRESO DE LA  
UNIÓN EN EL RÉGIMEN DE LA REVOLUCIÓN  
MEXICANA, 1958-1970

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS  
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA (ESPECIALIDAD EN  
CIENCIA POLÍTICA)

P R E S E N T A :

LUIS RUBÉN HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ

ASESOR: DR. LORENZO ARRIETA CENICEROS



CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F.

FEBRERO, 2015



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

Dice Borges que al dedicar un libro lo que se ofrece como tributo no es el objeto en sí, sino el inaccesible tiempo y esfuerzo en el que fue escrito. “Sólo podemos dar el amor, del cual todas las otras cosas son símbolos”. El trabajo que aquí se presenta está dedicado a mi madre, porque el exagerado amor que me tiene fue el impulso principal que me llevó a culminarlo. Su confianza ciega en mi capacidad, que yo he sido el primero en poner en duda, fue lo que me impidió desistir de ponerle punto final a una tesis cuya elaboración se prolongó más de lo que es prudente. Todo lo bueno que tengo y todo lo bueno que puedo ser, se lo debo a ella. El tiempo y esfuerzo invertido en este escrito es apenas una pizca del tributo de amor que se merece.

Quiero agradecer especialmente al Dr. Lorenzo Arrieta Ceniceros, mi director de tesis. Para mí no sólo es mi Profesor, también es mi mentor y amigo; es la persona más cuerda y equilibrada que conozco. Gracias a sus enseñanzas y apoyo pude sacar adelante este trabajo, pero sobre todo pude aprender que los esfuerzos de la inteligencia no sólo deben dirigirse a la academia, sino a todos los aspectos de la vida. A él todo mi reconocimiento. También agradezco a la Dra. María Xelhuanzi López, quien leyó las primeras versiones del proyecto de tesis y realizó valiosas observaciones. No olvido el apoyo que me proporcionó en un momento delicado de mi vida como estudiante. Asimismo, agradezco a la Dra. Ingrid Brena Sesma, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, por la amena charla que me ofreció sobre la vida política de su señor padre, Rodolfo Brena Torres, “*El Tigre*”. Agradezco la generosidad del sínodo encargado de evaluar la presente tesis: los profesores Jacqueline Peschard, María de la Luz Migueles Tenorio, José Woldenberg Karakowsky y Pablo Trejo Romo.

Gracias a mis compañeros y amigos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por su apoyo y por hacer más llevadera la etapa de investigación: Diego, Lorena, Píndaro, Erika, José y Dulce. Finalmente, podrá advertirse en las líneas que siguen un intento de homenaje a Arnaldo Córdova, que en paz descansa; su obra intelectual seguirá siendo influencia de generaciones.

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	6
<b>CAPÍTULO 1. CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA</b> .....	42
1.1 Elementos de la ideología que sustenta el régimen autoritario de la Revolución Mexicana.....	42
1.2 Fundamentos del régimen de la Revolución Mexicana:.....	49
1.2.1 Predominio de la institución presidencial. ....	49
1.2.2 Sistema electoral no competitivo. ....	54
1.2.3 La hegemonía del Partido de la Revolución.....	58
1.2.4 El corporativismo como base de la legitimidad del Estado .....	64
1.2.5 Los grupos políticos: instrumentos para la movilidad e intercambio políticos....	70
1.3 El papel del Congreso de la Unión en la mecánica del Régimen de la Revolución Mexicana .....	74
<b>CAPÍTULO 2. LA INSTITUCIONALIDAD DE LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO EN EL RÉGIMEN DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA</b> .....	79
2.1 Etapas precursoras de la integración.....	81
2.1.1 Procedimientos de reparto de candidaturas a cargos legislativos en el Partido de la Revolución. Papel de sectores y grupos políticos .....	82
2.1.2 Elecciones congresionales en el régimen autoritario .....	97
2.2 Hegemonía del Partido de la Revolución en la integración del Congreso.....	109
2.2.1 El papel del Colegio Electoral en la integración del gobierno unificado.....	109
2.2.2 Distribución del poder en el Congreso.....	119
2.3 La influencia del Poder Ejecutivo en la conformación del principal órgano de gobierno del Congreso: la Gran Comisión .....	131
2.4 Impacto de la no-reelección consecutiva en la circulación de los grupos políticos en el Congreso .....	138

<b>CAPÍTULO 3. LA INSTITUCIONALIDAD DEL PROCESO LEGISLATIVO EN EL RÉGIMEN DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA .....</b>	<b>143</b>
3.1 Condiciones sociales, económicas y políticas, 1958-1970 .....	146
3.2 Dinámica extraparlamentaria de agregación de intereses .....	154
3.2.1 Formulación .....	155
de demandas legislativas. Papel de las organizaciones corporativas y partidos de oposición .....	155
3.2.2 El Poder Ejecutivo como articulador de intereses en torno a la legislación .....	162
3.2.3 Dinámica de agregación de intereses dentro del partido hegemónico: generación de consenso en torno a la legislación en la Asamblea del PRI .....	169
3.3 Dinámica intraparlamentaria de integración de las leyes: estructura y operación del gobierno unificado .....	174
3.3.1 Influencia del Poder Ejecutivo en la institucionalidad legislativa: papel de la Gran Comisión .....	175
3.3.2 Papel de los sectores del PRI en comisiones: supervisión y rectificación en la elaboración de dictámenes legislativos .....	183
3.3.3 La hegemonía del PRI en el debate parlamentario.....	188
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>194</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>202</b>
I. Relación de diputados propietarios y suplentes de la XLIV Legislatura, por sector de origen, 1958-1961 .....	202
II. Relación de diputados propietarios y suplentes de la XLV Legislatura, por sector de origen, 1961-1964 .....	212
III. Relación de diputados propietarios y suplentes de la XLVI Legislatura, por sector de origen, 1964-1967 .....	223
IV. Relación de diputados propietarios y suplentes de la XLVII Legislatura, por sector de origen, 1967-1970 .....	236
V. Relación de Senadores propietarios y suplentes de las XLIV y XLV Legislaturas, por sector de origen, 1958-1964.....	249
VI. Relación de Senadores propietarios y suplentes de las XLVI y XLVII Legislaturas, por sector de origen, 1964-1967 .....	254
VII. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, XLIV Legislatura (1958-1961) .....	258

VIII. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, XLV Legislatura (1961-1964) .....	259
IX. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, XLVI Legislatura (1964-1967) .....	260
X. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, XLVII Legislatura (1967-1970) .....	261
XI. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, XLIV Legislatura (1958-1961) .....	263
XII. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, XLV Legislatura (1961-1964) .....	264
XIII. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, XLVI Legislatura (1964-1967) .....	265
XIV. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, XLVII Legislatura (1967-1970) .....	266
XV. Integrantes de las comisiones dictaminadoras de la iniciativa de reforma al artículo 123 constitucional (1959) .....	267
XVI. Legisladores involucrados en la iniciativa de reforma al artículo 58 del Código Agrario (1960) .....	268
XVII. Integrantes de las comisiones dictaminadoras de la iniciativa de reforma al artículo 123 constitucional (1961) .....	269
XVIII. Integrantes de las comisiones dictaminadoras de la iniciativa de reforma a los artículos 58 y 63 constitucionales (1963) .....	269
XIX. Integrantes de las comisiones dictaminadoras de la iniciativa de reforma al artículo 59 constitucional (1964) .....	270
XX. Integrantes de las comisiones dictaminadoras de la iniciativa de Ley Federal del Trabajo (1968-69) .....	271
<b>FUENTES CONSULTADAS</b> .....	<b>272</b>

## INTRODUCCIÓN

### Antecedentes

La institucionalización del régimen político emanado de la Revolución Mexicana se logró con la consolidación de un gobierno con Poder Ejecutivo fuerte, cuyo titular devino el centro de la toma de decisiones de importancia nacional; con la creación de un partido hegemónico capaz de procesar pacíficamente la lucha por el poder entre los grupos surgidos de la lucha armada; y con la construcción de un sistema corporativo que puso en relación a las organizaciones de masas con el Estado a través del partido. Este proceso comprendió la construcción de instituciones, reglas y prácticas de índole autoritaria que fueron aceptadas por los actores políticos relevantes, e impuestas a la sociedad en su conjunto. Lo que distinguió a este arreglo político fue la concentración y centralización del poder en la Presidencia de la República, las sólidas bases sociales que lo sustentaron y su cohesión ideológica. Sin embargo, no se ha advertido la importancia que el Congreso de la Unión tuvo para la estabilidad y legitimidad de este modelo de dominación.

En la actualidad se conocen con detalle los procedimientos y prácticas que rigieron en el siglo pasado la institucionalidad de la Presidencia de la República, del PRI y del Poder Judicial, así como su contribución para el sostenimiento del régimen político.<sup>1</sup> En cambio, no existen muchas investigaciones que permitan tener un conocimiento semejante sobre el Congreso y los procesos legislativos durante la misma etapa. Se sabe que el Poder Legislativo del periodo comprendido entre 1916 a 1934 (del Congreso Constituyente a los

---

<sup>1</sup> Amén de las muchas obras que analizan en detalle las acciones del Presidente la República en sexenios particulares, existen obras generales sobre el *presidencialismo mexicano*, entre las cuales se encuentran los textos siguientes: Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, Universidad de Guadalajara-FCE, México, 2001; Ricardo Espinoza (coord.), *Presidencialismo*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, UAM, IFE, México, 1996; Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, Fideicomiso Historia de las Américas/ El Colegio de México/ Fondo de Cultura Económica, México, 1994. Sobre el PRI: Luis Javier Garrido, *El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, SEP-Siglo XXI editores, México, 1986; Miguel González Compeán y Leonardo Lomelí (coords.), *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, FCE, México, 2000; y sobre todo Partido Revolucionario Institucional. *Historia documental*. Instituto de Capacitación Política, PRI, México, 1982. Sobre el Poder Judicial, Lucio Cabrera Acevedo tiene una *Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1808-2000*, con 37 tomos. (Editado por la SCJN, 2005).

gobiernos del maximato) fue un espacio de representación de grupos políticos con intereses que se distinguían de los del gobierno, pero era una institución inestable debido a que estaba sujeta a las constantes divisiones –no pocas veces cargadas de violencia- de la familia revolucionaria.<sup>2</sup> Posteriormente pasó a ser un órgano algo más institucionalizado, pero no ejerció las funciones que se esperaban de un cuerpo legislativo en una democracia representativa. En virtud de ello, la literatura politológica mexicana y extranjera redujo su papel a una simple “oficialía de partes” o “apéndice” del Poder Ejecutivo.

### **Planteamiento del problema**

Si se deja a un lado la idea de que el Poder Legislativo sólo tiene sentido en una democracia representativa en la que se encuentra activo el sistema de pesos y contrapesos, puede comprenderse que la dinámica de dicha institución política también es capaz de contribuir a generar los equilibrios que dan sustento a un régimen autoritario. En este sentido, el Congreso de la Unión tuvo una participación relevante en el funcionamiento del régimen de la Revolución Mexicana. El estudio de su institucionalidad, especialmente en el periodo 1958-1970, esclarece un ámbito poco explorado del proceso político que proporcionaba estabilidad al régimen autoritario mexicano.

El Congreso era uno de los espacios en los que confluía el juego de relaciones de los diferentes componentes del régimen de la Revolución, los cuales eran el presidencialismo, el sistema electoral no competitivo, el partido hegemónico, el corporativismo, los grupos políticos y la ideología revolucionaria. En efecto, la dinámica institucional que implicaba la integración y funcionamiento del Poder Legislativo muestra con claridad la estructura legal no democrática para la constitución de los poderes públicos, pero también la naturaleza de

---

<sup>2</sup> Esta situación incluso puede observarse en los gobiernos de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, aunque con menor intensidad. Véase Luis Javier Garrido, *op. cit.*, en especial los Capítulos 2, 3 y 4; María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE, Taurus, México, 2002, especialmente los artículos de Ignacio Marván, Georgette Valenzuela y Benito Nacif. El artículo de Javier McGregor destaca la dinámica parlamentaria en la década 1920-1930, la cual se distinguía por la tensión entre bloques políticos que muchas veces derivaba en violencia. Javier McGregor, “Partidos, Congreso y elección en México, 1920-1930”, en Pablo Atilio Piccato Rodríguez (coord.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias 1908-1934*, Tomo 3, Serie I, Vol. I de la *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LVI Legislatura, México, 1997.



las relaciones entre el Presidente de la República y la mayoría legislativa del PRI, la imbricación entre la representación corporativa y la representación parlamentaria, los afanes de los grupos internos del partido por colocarse en cargos públicos, la hegemonía del PRI en el manejo de los procedimientos parlamentarios y en la toma de decisiones legislativas y el comportamiento de los legisladores acorde a una “lógica de lo adecuado” impuesta por la ideología de la Revolución Mexicana. Esta dinámica formaba parte de una cuestión de mayor trascendencia para la estabilidad del régimen de la Revolución: la estructura y operación del gobierno unificado.

El partido del titular del Ejecutivo, el PRI, operó los mecanismos necesarios para mantener su hegemonía en las cámaras del Congreso, con lo cual se pudo sostener el programa histórico de la Revolución fundado en la industrialización y en las reformas sociales. Además, tales mecanismos pudieron funcionar únicamente armonizando la pluralidad de intereses de los miembros del partido (líderes de los sectores obrero, campesino y popular y los grupos políticos) y de actores sociales relevantes (v.g. organizaciones empresariales) con la voluntad y propósitos del Presidente de la República. Los partidos de oposición no dejaron de tener un rol en esta dinámica pues inclusive en condiciones adversas emprendieron una lucha sistemática por mejorar los procedimientos parlamentarios y democratizar el régimen político.

En las modalidades político-institucionales de organización y funcionamiento del Congreso se pueden identificar las prácticas que rigieron la distribución de sus recursos de poder (escaños, comisiones, presupuestos y espacios en sus órganos de dirección), así como las pautas en las que los legisladores se relacionaron entre sí y con actores externos para aprobar un proyecto de ley o reforma. Los procesos legislativos adquirieron particular relevancia porque dieron oportunidad al Ejecutivo y a los líderes del PRI de captar demandas, articular intereses y generar los consensos que eran necesarios para asegurar la aprobación de leyes y reformas de mayor importancia para la vida de la Nación. La operación política involucrada en estos procesos, más allá de la burda imposición de decisiones tomadas de antemano, era una condición indispensable para la perpetuación de la élite en el poder y la reproducción del régimen autoritario.

## **Justificación**

En la literatura politológica existen muy pocos estudios que explican la institucionalidad del Congreso de la Unión en la época en que imperaba el régimen de la Revolución Mexicana. En general, se ha aceptado que con la institucionalización del sistema presidencialista autoritario el Poder Legislativo en México quedó subordinado a los designios y necesidades del Poder Ejecutivo. Sin embargo, no están claros los procesos políticos e institucionales internos del Congreso, tanto en lo tocante a los procedimientos y rutinas de su integración, como en lo que se refiere a las prácticas que rigieron la función legislativa. Tan sólo hay algunas referencias aisladas sobre la relación de la Presidencia de la República y la dirigencia del PRI con su grupo parlamentario. Por este motivo, el presente trabajo busca insertarse en la reciente preocupación científica por el papel de las instituciones en general, y de las legislaturas en particular, en los regímenes autoritarios. Su contribución se centra en destacar la complejidad del proceso político involucrado en la constitución y operación del Congreso y del gobierno unificado en México a la luz de la influencia de los diferentes elementos que componían el régimen de la Revolución.

Por otro lado, desde finales del siglo XX y los años que van del presente siglo se han realizado estudios sobre la reinstitucionalización del Poder Legislativo en México y de su nueva institucionalidad, como resultado de la liberalización que ha comportado nuestra inconclusa transición democrática. Pero el punto de comparación histórica sigue sin estar suficientemente examinado. Si la preocupación de los académicos interesados en estos temas es estudiar el cambio político en el Poder Legislativo y valorar los avances y retos de sus prácticas democráticas, es menester comprender a cabalidad su vieja institucionalidad autoritaria. Un estudio como el que aquí se propone proporciona elementos para valorar el avance de la democracia en el Poder Legislativo del México actual, cuyo rasgo principal es la pluralidad, y por tanto la necesidad de que las distintas fuerzas políticas construyan las mayorías legislativas por medio de los acuerdos. Desde hace algunos años varios líderes de opinión y estudiosos han hablado de “parálisis legislativa”<sup>3</sup>, debido a las dificultades que,

---

<sup>3</sup> Desde 1997, pero sobre todo durante el gobierno de Vicente Fox, cobró auge el debate en torno a la supuesta parálisis legislativa debido a las dificultades que tuvo el Presidente de la República para sacar adelante sus iniciativas en el Congreso. Para algunos, esta situación evidenciaba la necesidad de modificar el

en la situación de gobiernos sin mayoría, tienen los legisladores para generar consensos por tener intereses disímolos. Pero un análisis de los procedimientos utilizados para la generación de consensos en el gobierno unificado del viejo régimen de la Revolución, permitiría calibrar dichas dificultades como retos de la consolidación democrática, siempre preferibles que la eficacia legislativa de un régimen autoritario.

## **Delimitación**

La presente investigación se sitúa en el periodo que va de 1958 a 1970, correspondiente a las XLIV, XLV, XLVI y XLVII legislaturas. Éstas coinciden con los periodos de gobierno de los presidentes Adolfo López Mateos y Gustavo Díaz Ordaz. Se eligió este periodo porque en él se puede observar al régimen político autoritario plenamente institucionalizado, especialmente las reglas, rutinas y modalidades de intercambio político que rigieron su funcionamiento. También porque fue un periodo turbulento en el que surgieron movimientos sociales que cuestionaron al corporativismo y al poder presidencial. El análisis de la política en este periodo ofrece una visión del tipo de respuestas tanto institucionales como extra-institucionales del régimen a estas amenazas. Como se verá, el Congreso mexicano y los procesos legislativos fueron parte de la respuesta institucional para tratar de mantener la estabilidad del régimen de la Revolución Mexicana.

---

marco institucional para generar una mayoría artificial del partido del Presidente en las Cámaras (José Córdoba, "Para gobernar México", *Nexos*, 1 de diciembre de 2009); para otros, era la prueba de que había que transitar hacia un sistema semipresidencial o parlamentario (Jorge Adrián Salinas Cruz, "Semipresidencialismo. Alternativa real para México", ponencia consultada el 18 de mayo de 2015 en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CVI-30-08.pdf>); para otros más, la parálisis legislativa bien entendida no era realmente un problema, sino la muestra de que los pesos y contrapesos del sistema constitucional funcionaban (Benito Nacif, "La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría", Documento de Trabajo No. 126, División de Estudios Políticos, CIDE, México, 2000). María Amparo Casar ya ha demostrado que la tal parálisis no existe, pues desde la existencia de los gobiernos divididos en México la Constitución se ha reformado en mayor número de ocasiones que durante los gobiernos unificados (María Amparo Casar e Ignacio Marván, "Pluralismo y reformas constitucionales en México: 1997-2012", en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, Taurus, México, 2014, pp. 13-85.

## Objetivos generales y particulares

Los objetivos que se persiguen con este trabajo son los siguientes:

- Caracterizar el régimen político emanado de la Revolución Mexicana, destacando los principales aspectos de la ideología que lo sustenta, los rasgos autoritarios y autocráticos de sus componentes y funcionamiento, así como la posición del Congreso de la Unión en su contexto.
- Analizar el sentido de la participación que el Poder Ejecutivo, las organizaciones del sistema corporativo, la dirigencia del PRI y los grupos políticos tuvieron en la institucionalidad del Congreso de la Unión, especialmente respecto de las rutinas de su integración y de distribución de recursos de poder (reparto de curules, comisiones y órganos de gobierno internos).
  - Examinar las rutinas y prácticas políticas que los sectores y grupos políticos operaron, tanto en el interior de la estructura del PRI como en las Cámaras del Congreso, para mantener la hegemonía de este partido sobre la oposición. Entre ellas sobresalen los procedimientos de selección de candidatos a diputados y senadores, el funcionamiento del Colegio Electoral, la distribución de comisiones permanentes y la integración y funcionamiento de la Gran Comisión.
  - Evaluar el impacto de la no-reelección consecutiva de legisladores en la formación de grupos políticos y en su circulación en el Congreso.
- Caracterizar la dinámica institucional que adoptaron los trabajos legislativos del Congreso mexicano en el contexto de un gobierno unificado asentado en una estructura legal de índole autoritaria.
  - Determinar el peso del presidencialismo en la institucionalidad del Congreso mexicano a través de un examen sobre la influencia que el Poder Ejecutivo y la dirigencia del PRI ejercieron en las rutinas y prácticas que se siguieron en los procesos legislativos.

- Conocer el trabajo de la Gran Comisión, de la Mesa Directiva, de las comisiones permanentes y del pleno de las Cámaras, a fin de identificar el comportamiento de los legisladores al procesar las iniciativas de ley y reforma del Poder Ejecutivo.
- Analizar la importancia que tuvieron el corporativismo y los grupos políticos en la institucionalidad del Congreso de la Unión, a través de determinar la influencia que los líderes de los sectores y de los grupos ejercieron en los procesos legislativos en materia de reformas sociales y políticas.

## **Conceptualización**

### *Régimen autoritario*

Al abordar la institucionalidad del Congreso en el régimen de la Revolución Mexicana, lo que se propone, en el fondo, es estudiar desde un punto de vista institucionalista un cuerpo legislativo en un régimen autoritario. Como se verá, este trabajo coloca el énfasis en la complejidad del proceso político-institucional de la integración y funcionamiento del poder legislativo, resaltando las pugnas, negociaciones y acuerdos que se suscitaban entre los actores políticos, sin perder de vista que dicho proceso ocurría dentro de una organización no democrática de poder político. El sentido común indicaría que los procesos políticos que implican pugnas, negociaciones y acuerdos corresponden más bien a las democracias y que lo propio de los autoritarismos es que la toma de decisiones se realiza de forma personal, unilateral, arbitraria, impredecible e incluso coercitiva. Sin embargo, el desarrollo de la teoría de los regímenes autoritarios permite afirmar que éstos poseían una estructura institucional relativamente desarrollada dentro de la cual ocurrían procesos más o menos complejos, dependiendo de su carácter excluyente o incorporador y de su grado de flexibilidad o rigidez.

Para ubicar al régimen de la Revolución dentro de la amplia gama de regímenes no democráticos, es pertinente comenzar tomando en cuenta la distinción que hace Juan Linz entre las formas autocráticas premodernas y los regímenes autoritarios propiamente

dichos.<sup>4</sup> Respecto de las primeras, el politólogo español sigue fielmente los planteamientos de Max Weber. Se trata de un tipo de organizaciones políticas cuyos rasgos distintivos son que el ejercicio del poder se presenta de manera muy arbitraria y personalista, la función de gobierno es patrimonialista y el uso de la fuerza se encuentra muy extendido. La legitimidad de estas formaciones políticas es dada por la tradición y por la tutela que ejercen los gobernantes sobre sus súbditos a cambio de su fidelidad. Linz señala que aún en el siglo XX podían encontrarse este tipo de formaciones políticas, sobre todo en el África subsahariana y el sureste de Asia; estaban asentadas en sociedades predominantemente rurales y se caracterizaban por el hecho de que su cultura todavía estaba dominada por la religión, la tradición y los privilegios.<sup>5</sup> El tipo extremo de régimen personalista que plantea el autor citado es el “sultanista”, en el cual el poder se ejerce por un solo individuo de manera despótica y su legitimidad está fundada no por la tradición, ni siquiera por su carisma, sino por el miedo a la muerte y por la expectativa de recompensa que albergan sus subordinados. El régimen sultanista está marcado por la arbitrariedad, el patrimonialismo y el uso de la violencia ejercida por mercenarios según la voluntad del supremo gobernante.<sup>6</sup>

En América Latina, Linz identifica dos formas de dominación que mezclan elementos tradicionales y modernos: el *caudillismo* y el *caciquismo*. El primero se caracteriza por la continua aparición de grupos armados articulados alrededor de un líder carismático, y cuya relación interna es predominantemente clientelar por el común deseo de obtener riqueza y poder por medio de la fuerza; por el uso extendido de la violencia en la competencia política; por la falta de medios institucionalizados para la sucesión en los cargos públicos; y por la inestabilidad de cualquier gobierno encabezado por un caudillo debido a la constante amenaza de los otros grupos armados que aspiran al poder. El caciquismo, en cambio, se refiere a una estructura de poder local, de base predominantemente agraria, organizada de forma piramidal y fundada en vínculos personales de amistad, parentesco y lealtad. Ambas formas de dominación tienen en común el hecho de estar enmarcadas por leyes e instituciones inspiradas en la democracia liberal

---

<sup>4</sup> Juan J. Linz, *Totalitarian and authoritarian regimes*, Lynne Rienner Publisher, Londres UK, 2000, pp. 53-54.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 143-151.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 151-155.

pero que en la realidad el poder se ejerce de forma arbitraria, patrimonial y recurriendo constantemente a la fuerza.<sup>7</sup>

Son necesarias estas consideraciones para poder afirmar que sólo en las formaciones políticas premodernas el rasgo prominente es el ejercicio absolutamente personal, arbitrario, impredecible y coercitivo del poder, pero no es la característica fundamental de los regímenes autoritarios. Éstos pertenecen, de acuerdo con Linz, a la familia de los regímenes políticos modernos -junto a las democracias y los totalitarismos-, los cuales se distinguen por su elevado nivel de institucionalización. La aparición de los regímenes autoritarios suele darse a raíz de crisis generadas por experiencias democráticas fallidas, revoluciones, golpes militares e intervenciones extranjeras, todas situaciones que solo pueden darse en sociedades modernas. Los cuatro rasgos centrales que señala Linz para este tipo de regímenes son los siguientes: 1) se trata de sistemas con un pluralismo político limitado y no responsable; 2) carecen de una ideología elaborada y directora, pero en cambio poseen “mentalidades distintivas”; 3) inhiben la movilización política, excepto en algunos momentos de su desarrollo; y 4) el poder lo ejerce un líder u ocasionalmente un pequeño grupo dentro de límites formalmente poco definidos pero predecibles.<sup>8</sup>

El pluralismo limitado implica que el régimen impone, *de jure o de facto*, restricciones a la participación política de los ciudadanos, de modo que se anula la efectividad del sufragio universal y sólo queda lugar para el reclutamiento de una élite compatible con los propósitos de perpetuación del propio régimen, la cooptación de ciertos grupos de interés y la incorporación de organizaciones políticas de oposición que no amenazan al orden imperante. El reclutamiento funciona a partir de patrones institucionales bien establecidos, de tal suerte que son seleccionados para formar parte de la élite personas que han desarrollado su carrera en la burocracia, las fuerzas armadas, las empresas privadas y, en menor medida, los partidos políticos. La cooptación de los grupos de interés puede darse de forma secreta e individual -haciéndolos formar parte de comités o consejos de gobierno muy reducidos- o sosteniendo con ellos relaciones de tipo corporativo. La

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, pp. 156-157.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 159. A partir de aquí se citan los planteamientos que Linz vierte en la obra citada, particularmente en el capítulo 4 titulado “Authoritarian regimes”.

imposición de restricciones al sufragio y los patrones regulares de reclutamiento y cooptación son mecanismos necesarios para que el régimen autoritario obtenga los apoyos que le permitan afianzarse, emprender amplios proyectos de modernización (que incluyen siempre la acumulación acelerada de capital) y ser estable en el largo plazo.

En algunos casos de regímenes autoritarios, un componente importante del pluralismo limitado es la existencia de un partido oficial, hegemónico o predominante. Cuando existen, este tipo de partidos reclaman para sí el monopolio del poder, tal como lo hacen los partidos únicos en los regímenes totalitarios, pero en realidad se trata de organizaciones más limitadas porque casi siempre derivan y dependen del patrocinio que les proporcionan otras instituciones como la Iglesia o el propio gobierno, su capacidad de movilización no es extensa y tienen la necesidad de permitir la existencia de alguna forma de oposición para legitimarse. Los partidos únicos de los totalitarismos, en cambio, se forjaron de forma independiente y previa a la toma del poder y fueron capaces de moldear al Estado conforme a sus principios, movilizar a amplias franjas de la población, penetrar en la vida social y desaparecer la frontera entre las esferas pública y privada.

Por otra parte, Linz utiliza la distinción entre “ideología” y “mentalidad” que hace el sociólogo alemán Theodor Geiger para diferenciar, a su vez, a los regímenes autoritarios de los totalitarios. Según este enfoque, la ideología es un sistema de pensamiento cerrado, bien organizado, elaborado por intelectuales o pseudointelectuales y que contiene una reflexión sistemática sobre la identidad de un pueblo y de su destino; por lo mismo, sirve de manera eficaz para la movilización de masas. En cambio, la mentalidad se refiere a formas de pensar y de sentir, más emocionales que racionales, que proveen esquemas no codificados para reaccionar ante diferentes situaciones; se trata de una predisposición psíquica o, en el mejor de los casos, de una actitud intelectual que tiene un carácter fluctuante porque se adapta a los cambios que imponen las circunstancias. Como es fácil advertir, en el enfoque de Linz la ideología es propia de los regímenes totalitarios y la mentalidad propia de los autoritarios, pero lo más importante es que ambos cuerpos de ideas tienen en común el hecho de que reflejan un aspecto de la institucionalización de las relaciones de poder. El autor español argumenta que en los regímenes autoritarios no pueden articularse ideologías



debido a la heterogeneidad de la coalición gobernante. En efecto, la pluralidad -aunque sea limitada y controlada- de fuerzas, intereses y tradiciones impone al régimen la necesidad de acudir a referentes valorativos genéricos (como el patriotismo, el nacionalismo, el desarrollo económico o la justicia social) y de no comprometerse con principios ni programas específicos, a fin de mantener la lealtad de los distintos actores políticos y poder cambiar sin obstáculos las políticas de gobierno cuando así lo requieran las circunstancias.<sup>9</sup>

La tercera característica de los regímenes autoritarios es la movilización política limitada, controlada y de baja intensidad. Como ha señalado con precisión Soledad Loaeza, en este tipo de regímenes el mantenimiento del orden social es un valor que está muy por encima del de participación; el orden es la condición indispensable de la perpetuación de la élite en el poder y de la viabilidad de su proyecto de modernización.<sup>10</sup> Por este motivo, sólo se advierten movilizaciones masivas en la fase de gestación del régimen autoritario, pero una vez que se estabilizan las relaciones de poder se promueve la desmovilización, la apatía, la exclusión y la adhesión pasiva de la población al gobierno.

El cuarto y último rasgo de los autoritarismos se refiere a la concentración y centralización del poder político, el cual lo ejerce un individuo o un pequeño grupo con amplio margen de discrecionalidad pero de forma predecible. Debe señalarse que el arreglo institucional autoritario supone la ruptura del equilibrio constitucional de poderes a favor del titular Ejecutivo, quien se convierte por este motivo en el actor político preeminente, en el motor mismo de la actividad del Estado. Sin embargo, el poder del Ejecutivo se encuentra institucionalizado, esto es, su preeminencia se funda en patrones de

---

<sup>9</sup> No obstante, creemos que la definición de ideología que utiliza Linz y su confinamiento a los regímenes totalitarios es un ejercicio muy restrictivo. En este trabajo se sigue la tesis de Arnaldo Córdova respecto de la formación de la "ideología de la Revolución Mexicana", que fue un componente fundamental del régimen autoritario mexicano del siglo XX. Si bien esta ideología tuvo muchos de los rasgos de la "mentalidad" apuntados por Linz (su referencia a símbolos y valores genéricos y su flexibilidad que hacía posible interpretar de distintas maneras los acontecimientos y las políticas de gobierno), de hecho fue un sistema más o menos bien organizado de pensamiento, elaborado por intelectuales de clase media, que planteaba una concepción del orden político y social que debía ser construido después de la Revolución y del papel que las masas debían jugar en él.

<sup>10</sup> Soledad Loaeza, "Autoritarismo", en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser, Fernando Castañeda y Germán Pérez (coords.), *Léxico de la Política*, FLACSO/Conacyt/Fundación Heinrich Böll/FCE, México, 2000, pp. 7-11. Véanse también las definiciones de autoritarismo y régimen político presentes en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, Siglo XXI editores, México, 2005, pp. 125-136 y 1362-1366.

comportamiento que responden a las necesidades de armonizar los intereses de la coalición gobernante, de producir los equilibrios en las relaciones entre el Estado y la sociedad y de dirigir a la nación por los derroteros de la modernización. Esto supone que se ha desarrollado un conjunto de reglas e instituciones que permiten incorporar a las distintas fuerzas sociales y a una burocracia capaz de instrumentar las decisiones tomadas por el Ejecutivo. Esto hace que el ejercicio del poder y en general los procesos políticos y administrativos sean predecibles, pues se sabe que incluso el alto margen de discrecionalidad con el que manejan las reglas y los procedimientos los funcionarios públicos está dirigido a mantener el *statu quo* autoritario.

Bajo estas consideraciones, se puede afirmar que el régimen de la Revolución Mexicana, concretamente en el periodo 1958-1970, era un régimen autoritario moderno porque contó con los siguientes elementos: 1) un sistema electoral no competitivo que impuso restricciones *de jure* y *de facto* a la pluralidad política; 2) un sistema de partido hegemónico que institucionalizó las únicas formas válidas de acceso al poder político; 3) un sistema corporativo de relaciones entre el Estado y las organizaciones de trabajadores más importantes del país; 4) una ideología dominante que, si bien tuvo un carácter flexible e hizo referencia a valores genéricos, logró imponer una “lógica de lo adecuado” a la actividad de las instituciones; y 5) un poder presidencial institucionalizado que se colocó en el vértice del régimen político.<sup>11</sup> Aunque el análisis del régimen de la Revolución que se presenta en este trabajo no aplica de forma mecánica las categorías que propone Linz (como las famosas de “pluralismo limitado” o “mentalidad”), si incorpora aspectos centrales de su definición para que el lector siempre tenga presente que nuestro objeto de estudio es una especie de régimen autoritario.

Por último, se debe reconocer que en las primeras fases de su desarrollo, el régimen de la Revolución era predominantemente caudillista y caciquil, y que aun en su fase de plena institucionalización no dejó de poseer elementos de tradicionalismo, por ejemplo el clientelismo y el patrimonialismo en el ejercicio de la función pública. Sin dejar de tomar en cuenta su importancia, no debe dejar de advertirse que las prácticas clientelares y

---

<sup>11</sup> Cada uno de estos elementos es analizado en profundidad a lo largo de la presente investigación.

patrimoniales estaban enmarcadas en un conjunto de instituciones y patrones de comportamiento que eran los que daban certidumbre a la élite en el poder y estabilidad al régimen autoritario.

### *El papel del cuerpo legislativo en un régimen autoritario*

Pocos son los estudiosos de la ciencia política, especialmente en México, que se han planteado la posibilidad de que pueda existir una “institucionalidad” del cuerpo legislativo en un régimen autoritario. La investigación sobre el rol que desempeñan las instituciones generalmente asociadas con la democracia liberal –partidos, congresos o parlamentos, elecciones, asociaciones civiles, etc.- en regímenes autoritarios está apenas en ciernes. La razón de ello salta a la vista: por mucho tiempo se consideró que ninguna importancia podían tener las instituciones que nacieron en y para la democracia en otro tipo de contextos. Esta opinión se acentúa para el caso de las legislaturas, puesto que se supone que sólo en la democracia tiene sentido la división de poderes.<sup>12</sup>

No obstante, poco a poco esta postura se va superando. Si el nuevo institucionalismo ha redescubierto las instituciones como factores fundamentales de la vida política en contextos democráticos, en principio no hay impedimento para que esta apreciación aplique en contextos no democráticos. Andreas Schelder, estudioso de estos temas, señala que las funciones que instituciones como parlamentos, elecciones, partidos y asociaciones civiles cumplen en un régimen autoritario son las siguientes: “la acumulación de poder y la perpetuación en el poder”<sup>13</sup> del líder u órgano que se encuentra en su vértice. Como se ha señalado, los líderes autoritarios no son burdos tiranos, saben que necesitan de la estructura institucional para perpetuarse en el poder, pues sólo a través de ella se hace posible la división del trabajo, se permite proporcionar a los aliados cargos y recursos, así

---

<sup>12</sup> El estudio de las elecciones en México, en la época del régimen autoritario, ha tenido mejor suerte. Véase por ejemplo Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991; y Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, IIS, Siglo XXI editores, México, 1985.

<sup>13</sup> Andreas Schelder, *The New Institutionalism in the Study of Authoritarian Regimes*, Documento de Trabajo número 215, CIDE, México, noviembre de 2009. p. 3

como cooptar y encapsular a la oposición.<sup>14</sup> Por su parte, Jennifer Gandhi y Adam Przeworski han mostrado que la diferencia entre un régimen autoritario que se mantiene estable por décadas y uno que se rompe en breve tiempo es su nivel de institucionalización, el cual incluye la capacidad de sus instituciones para proporcionar beneficios a los rivales de los gobernantes autócratas a fin de mantenerlos bajo control y de proveer de cargos públicos a los liderazgos de agrupaciones sociales potencialmente disidentes (empresarios, sindicatos, partidos minoritarios, etc.).<sup>15</sup>

Entre las instituciones que cumplen más eficazmente la función de coadyuvar a la estabilidad política del autoritarismo son, precisamente, las legislaturas.<sup>16</sup> En un artículo pionero, Scott W. Desposato estudia el comportamiento de los miembros de la legislatura en el régimen burocrático-autoritario brasileño (1964-1985); particularmente, examina sus opciones para apoyar o no al titular del poder Ejecutivo en función de sus posibilidades para dar continuidad a su carrera política. El autor llega a la conclusión de que los legisladores que contaban con el respaldo de su partido y sólidas bases electorales tenían menores incentivos para oponerse a la agenda legislativa del régimen militar, pues lo contrario significaba verse expuestos a la represión y por tanto a la destrucción total de su carrera política.<sup>17</sup>

Abel Escribâ Folch, por su parte, plantea que un dictador con una perspectiva de largo plazo en el poder, en un país con una elevada proporción de capital móvil, tiene mayores incentivos para crear una legislatura e integrar en ella a los dueños de este capital (empresarios y banqueros), quienes aceptan de buen grado incorporarse pues tienen la oportunidad de legislar para preservar sus derechos de propiedad.<sup>18</sup> Con un enfoque similar, Josep Wright estudia la incidencia de las legislaturas en regímenes militares y de partido

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 8

<sup>15</sup> Jennifer Gandhi & Adam Przeworski, "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats", *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 11, November 2007.

<sup>16</sup> La presencia de las Asambleas Legislativas en regímenes autoritarios está ampliamente documentada. Puede acudirse a los ejemplos de las *Cortes Generales* en el régimen franquista y a los cuerpos legislativos en las dictaduras de Haile Selassie (Etiopía), Nasser (Egipto) y Leónidas Trujillo (República Dominicana).

<sup>17</sup> Scott W. Desposato, "Legislative Politics in Authoritarian Brazil", *Legislative Studies Quarterly*, XXVI(2), Mayo de 2001.

<sup>18</sup> Abel Escribâ Folch, "Legislatures in authoritarian regimes", *Working Paper 196*, Center for the Advanced Study in Social Science, Juan March Institute, septiembre de 2003.

único en comparación con regímenes monárquicos y personalistas. Como los primeros suelen asentarse en países que no cuentan con un gran acervo de recursos naturales, y por tanto dependen de los empresarios para impulsar el crecimiento, se ven obligados a crear legislaturas para cooptar a estos personajes. En contraste, los segundos suelen darse más en países con gran acervo de recursos naturales, de los cuales se apropia fácilmente el líder autoritario valiéndose del uso de la fuerza, provocando con ello que se prescindiera de los capitalistas y por tanto de crear legislaturas.<sup>19</sup>

Más recientemente Pedram Saeid ha elaborado un estudio sobre el papel que juega el *Majles*, el parlamento iraní que se estableció después de la Revolución Islámica de 1979, en la sobrevivencia del régimen autoritario de ese país. Este autor plantea que un buen criterio para identificar a las “legislaturas autoritarias” es ubicar su desempeño conforme a las tres características que designan las siguientes dicotomías: autonomía/subordinación, exclusión/representatividad, secrecía/deliberación abierta. El autor muestra que el *Majles* es una institución subordinada en tanto que sirve para el acomodo de las facciones dominantes y grupos político-militares que componen al régimen; también que es excluyente porque los candidatos ganadores son escogidos por un “Consejo de los Guardianes” y su triunfo se garantiza por el fraude y por un sistema electoral de mayoría con segunda vuelta que favorece al grupo en el poder; finalmente, que en ella impera la secrecía por la distorsión que de sus sesiones públicas hace el monopolio de los medios IRIB (Islamic Republic of Iran Broadcasting), por la absoluta opacidad en las reuniones de comisiones y por la situación de conflicto de interés en que se encuentran muchos de sus legisladores. Finalmente, respecto de su desempeño, Saeid señala que el *Majles* es un instrumento eficaz para cooptar y dividir a la oposición y para aprobar leyes que contribuyen a la estabilidad de la República Islámica.<sup>20</sup>

Para contrastar y complementar este enfoque, deben indicarse las funciones generalmente atribuidas a las legislaturas en regímenes democráticos: 1) representación

---

<sup>19</sup> Joseph Wright, “Do authoritarian institutions constraint? How legislatures affect economic growth and investment”, *American Journal of Political Science*, Vol. 52, no. 2, abril de 2008.

<sup>20</sup> Pedram Saeid, *The Role of Parliaments in the Resilience of Non-Democratic Regimes: A case of study of the Iranian Parliament (Majles)*, Thesis submitted for PhD, University of Hull, June 2010.

política plural, 2) limitación del poder del gobierno y su vigilancia, 3) legislación y 4) aprobación del presupuesto nacional.<sup>21</sup> Como se verá, en el México de la época del régimen de la Revolución se tuvo la situación de que, pese al sistema constitucional que estableció la separación de poderes y el federalismo, prevaleció un gobierno unificado<sup>22</sup>, en el que el partido del Presidente (el PRI) mantuvo su hegemonía en el Congreso y en los gobiernos locales. En consecuencia, la función de representación política se redujo en cuanto a su pluralidad, el poder presidencial prácticamente no tuvo vigilancia y la función legislativa se sustentó en la necesidad de sacar adelante los proyectos que dieran continuidad al programa histórico de la Revolución Mexicana.

### *Régimen de la Revolución Mexicana*

Una de las mejores explicaciones del proceso de creación e institucionalización del régimen de la Revolución Mexicana es la de Arnaldo Córdova.<sup>23</sup> Este autor plantea que la destrucción del antiguo Estado oligárquico de la etapa porfirista, y la construcción del arreglo institucional que dio forma al Estado mexicano del siglo XX, se lograron con la fuerza propulsora de las masas trabajadoras que ingresaron a la política a través la Revolución de 1910-17.<sup>24</sup> El gran logro de los grupos políticos triunfantes de la lucha armada -adheridos al constitucionalismo- fue haber entendido que ningún orden político

---

<sup>21</sup> Véase Walter Bagehot, *The English Constitution*, Oxford University Press, UK, 2001. Especialmente la parte IV donde se establecen las funciones de la Cámara electiva. También Jean Blondel, *Comparative Legislatures*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1976, pp. 10-15; y Maurizio Cotta, "Parlamentos y representación", en Gianfranco Pasquino (comp.), *Manual de ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, parte 5.

<sup>22</sup> Entendemos por gobierno unificado un gobierno en el que "un solo partido controla todas las instituciones políticas". En un sistema presidencial, esto significa que el partido del Presidente tiene mayoría en la Legislatura (gobierno unificado en forma 'horizontal') y controla todos los gobiernos locales (gobierno unificado en forma 'vertical'). Josep Colomer, *Instituciones políticas*, Ariel, España, 2001, p. 164 y ss.

<sup>23</sup> En este trabajo citamos del autor: *La formación del poder político en México*, Serie Popular ERA, 1972; *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, ERA, 1973; *La revolución y el Estado en México*, Ediciones ERA, México, 1989; *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, Serie Popular ERA, México, 1979; *La política de masas del cardenismo*, Serie Popular ERA, México, 1981.

<sup>24</sup> "...México fue el único país latinoamericano en el que, en la era de la crisis general del Estado oligárquico, las masas se convirtieron en un auténtico factor de poder, no sólo como el disolvente de la vieja sociedad oligárquica, sino también y sobre todo como la verdadera fuerza propulsora del proceso de creación y consolidación de las instituciones políticas modernas del México del siglo XX. Y todo ello, lo que puede antojarse paradójico, aunque sólo en apariencia, sin que las propias masas decidieran, por sí solas, ni el carácter, ni la tendencia histórica, ni el programa político, económico y social de tales instituciones." Arnaldo Córdova, *La revolución y el Estado en... op. cit.*, p. 27

podía ser construido sin la inclusión de los grandes anhelos de las masas de trabajadores en la Carta Magna: la tierra y los derechos laborales. Dichos anhelos se convirtieron en reformas sociales que adquirieron vida institucional en los artículos 27 y 123, y fueron los auténticos baluartes sobre los que se asentó el poder político en México. En efecto, si bien la Constitución de 1917 había delineado un Estado con Poder Ejecutivo fuerte, éste no habría podido erigirse en el centro del poder político si no se le hubiese atribuido la facultad de ser el vehículo por medio del cual el Estado, como “representante de la Nación”, ejercería su prerrogativa de regular las relaciones de propiedad (artículo 27) y arbitrar las relaciones entre capital y trabajo (artículo 123). Tales fueron los mecanismos institucionales primarios que permitieron al nuevo Estado absorber el impacto que produjo el ingreso de las masas a la política, construir sus bases sociales de legitimidad y sostener, al mismo tiempo, el sistema económico capitalista.<sup>25</sup>

El proyecto de los políticos constitucionalistas, como ha señalado Córdova, fue siempre el de instaurar una organización social basada en la propiedad privada y en la acumulación de capital, pero siempre bajo la dirección del Estado, que era concebido como el puntal del desarrollo material.<sup>26</sup> Un Poder Ejecutivo fuerte tenía que llevar las riendas de este proyecto, y por ello debía colocarse al Presidente en el vértice del régimen político. Sin embargo, para consolidarlo fue preciso realizar dos operaciones políticas muy delicadas: 1) construir un partido político que se convirtiera en espacio institucional donde canalizaran sus aspiraciones por el poder los numerosos grupos revolucionarios y 2) incorporar a las masas populares al programa político de la Revolución, hacer que estuvieran de acuerdo con él y lo apoyasen como suyo.

Finalmente, la clase política mexicana pudo construir y consolidar, a través de varias generaciones, un sistema de instituciones y de prácticas políticas reconocidas y aceptadas que prescribieron las formas validas de participación, de agregación de intereses y de distribución del poder; es decir, el régimen político adecuado a los propósitos del

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 24

<sup>26</sup> Incluso, este es un elemento ideológico que proviene de la era porfirista: “1] El Estado es concebido como el verdadero puntal de la organización y del desarrollo material de la sociedad. La insuficiencia de la economía hace que se otorgue a la política absoluta eficacia para el desarrollo. Los porfiristas fueron los primeros en sostenerlo.” Arnaldo Córdova, *La ideología de la... op. cit.*, p. 35.

nuevo Estado. A través de la creación del partido de la Revolución y del sistema corporativo, y bajo la égida de la institución presidencial, se conformó un nuevo orden nacional que fue conducido por la senda fijada por el programa de gobierno inspirado en la ideología de la Revolución: el desarrollo económico vía la industrialización fundada en la propiedad privada, en la acumulación de capital y en la conciliación de clases; junto a ello, la justicia social mediante el cumplimiento de las reformas sociales demandadas por los trabajadores organizados.<sup>27</sup>

En este trabajo se estudia la institucionalidad del Congreso Mexicano tomando en cuenta las características del régimen de la Revolución Mexicana. La definición de Córdova encaja con el concepto de régimen autoritario antes indicado, en lo que toca a la concentración del poder en manos del Poder Ejecutivo, la estructura no competitiva de participación política, las relaciones corporativas del Estado con las organizaciones sociales y una clase política disciplinada, todo dentro de una estructura de distribución del poder no competitiva que aseguró la hegemonía del PRI. Con todo, para propósitos del análisis es preciso desplegar el concepto de “Régimen de la Revolución Mexicana”, definiendo cada uno de sus componentes que aquí se consideran relevantes para explicar la institucionalidad del Congreso mexicano: *presidencialismo, sistema electoral no competitivo, corporativismo, partido hegemónico y grupos políticos*. Se advierte desde ahora que en esta parte de la conceptualización solamente se realizan consideraciones breves sobre dichos elementos porque en el capítulo primero de este trabajo se desarrolla con mayor profundidad su caracterización.

### *Presidencialismo mexicano*

El concepto de sistema presidencial hace referencia a la organización constitucional del poder político en la que la jefatura del Estado y del gobierno se deposita en un presidente elegido por sufragio universal, se presenta una separación de funciones legislativas y

---

<sup>27</sup> Las características fundamentales del Régimen de la Revolución las establece Córdova en *La formación del poder... op. cit.*, pp. 33-34.



ejecutivas y existe independencia de cada poder respecto del otro.<sup>28</sup> El término *presidencialismo*, utilizado con precisión, se refiere en cambio al fenómeno de ruptura del equilibrio de poderes en el sistema presidencial debido a que el titular del Ejecutivo llega a ostentar el predominio sobre los otros poderes, convirtiéndose así en el motor de la actividad del Estado. Este último concepto se ha utilizado para señalar la índole autoritaria de los regímenes presidenciales de América Latina en el siglo XX.<sup>29</sup>

En México, el presidencialismo se ha definido con base en la identificación de las fuentes del poder presidencial en el sistema político, las cuales se han denominado “constitucionales” y “metaconstitucionales” (o políticas), autónomas o dependientes, o, más vagamente, constitucionales e históricas. De esta manera, la literatura ha señalado que las bases del *presidencialismo mexicano* se encontraron en las enormes facultades que la Constitución de 1917 le confirió al Ejecutivo y en el hecho de que el presidente se convirtió, a partir de 1935, en el líder real del partido hegemónico, con lo cual obtuvo el control de las nominaciones para los cargos públicos –incluida la de su sucesor– y pudo determinar la composición del Congreso y el Poder Judicial.<sup>30</sup>

En este trabajo interesa estudiar la dimensión del *presidencialismo mexicano* que se refiere a la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El propósito es identificar las prácticas políticas que el presidente y su gabinete utilizaron para influir en la institucionalidad del Congreso de la Unión. No obstante, sobre este punto los planteamientos que aporta la literatura son poco útiles. La razón de ello es que la mayoría de los autores afirma que el Congreso simplemente fue “impotente” porque se subordinó de

---

<sup>28</sup> Georges VEDEL, «**RÉGIME PRÉSIDENTIEL**», *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 30 avril 2013. URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/regime-presidentiel/>.

<sup>29</sup> AA.VV., *El predominio del poder Ejecutivo en Latinoamérica*, IJ-UNAM, México, 1977.

<sup>30</sup> El creador de la distinción entre facultades “constitucionales” y “metaconstitucionales” fue Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI editores, decimonovena edición de 2006, México. También véase María Amparo Casar, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, México, primer semestre de 1996, pp. 61-92; Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1989, pág. 298; Jeffrey Weldon, “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002, pp. 175-211; Jorge Javier Romero, “La construcción institucional del presidencialismo” en Ricardo Espinoza, *op. cit.* pp. 21-32 y Luis F. Aguilar Villanueva, “El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática”, en Alicia Hernández Chávez, *op. cit.* pp. 40-70.

forma absoluta y abyecta a la voluntad presidencial. La explicación más socorrida de tal “impotencia” tiene que ver con el argumento ya señalado: casi la totalidad de los legisladores pertenecía al PRI, del cual el Presidente de la República era el líder real por tener el control de la carrera política de sus miembros; por lo tanto, los legisladores quedaron reducidos a ser “levantadodos” para aprobar todas las iniciativas del presidente.<sup>31</sup> De ahí se ha desprendido, como lo demuestra la escasez de trabajos al respecto, que no tiene ningún interés la estructura y funcionamiento del Congreso de la Unión porque no tuvo ninguna relevancia para el régimen político.<sup>32</sup>

A fin de superar esta postura el presente trabajo plantea un análisis de la relación político-institucional entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo bajo la lógica del funcionamiento del régimen autoritario emanado de la Revolución Mexicana. A partir de un examen de los documentos que ilustran los procesos legislativos y la vida parlamentaria en las legislaturas del periodo 1958-1970, se podrán detectar los mecanismos que la Presidencia utilizó para agregar intereses, formular iniciativas y negociar sus contenidos con los actores políticos y sociales del régimen, así como para vincularse con la mayoría parlamentaria del PRI en las cámaras a través de la Gran Comisión para asegurarse así la aprobación de su agenda legislativa.

---

<sup>31</sup> Así argumentan: Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Ediciones ERA, México, 1964, p. 31 y también *El Estado y los partidos políticos en México*, Ediciones ERA, México, 1982, p. 107; Luis Medina Peña, *Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-1994*, FCE, México, 1994, p. 268; Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 211-212; Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 115; María Amparo Casar, *op. cit.*, p. 42 y ss; Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, p. 46; Stephen Goodspeed, “El papel del jefe del Ejecutivo en México”, en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. VII, no. 1, enero-febrero de 1955, pp. 192-193. Frank Brandenburg, *The making of modern Mexico*, Prentice-Hall, INC-Englewood Cliffs, N.J. USA, 1964, p. 56 y 153; L. Vincen Padgget, *The Mexican political system*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1996, pp. 147-148.

<sup>32</sup> Casi no hay autor que no haya dicho que el Congreso era un órgano inútil. Stephen Goodspeed dijo que “El Poder Legislativo casi ha desaparecido como organismo funcional”, *op. cit.*, p. 195, cursivas nuestras. Carlos Martínez Assad en un artículo titulado “Las elecciones legislativas y la ilusión democrática”, llamó al Poder Legislativo un “cuerpo deforme y atrofiado que difícilmente puede ponerse de pie”. Véase Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones...op. cit.*, p. 231. Seguramente, quienes así opinaron tomaron en su momento el partido de la democracia para juzgar con pretensiones críticas el Poder Legislativo del viejo régimen de la Revolución, pero nublaron completamente su comprensión dentro de la lógica del autoritarismo.

### *Sistema electoral no competitivo*

Guy Hermet, Richard Rose y Alain Rouquié fueron los primeros autores que llamaron la atención sobre la importancia que tienen las elecciones como instrumentos de control y legitimación en los regímenes autoritarios. A partir de la identificación de los rasgos esenciales de las elecciones en las democracias liberales, los autores logran -mediante razonamiento a contrario- una caracterización de lo que ellos llaman *elecciones no competitivas* o *elecciones sin opción*. Particularmente, Hermet señala que este tipo de elecciones se distinguen por las restricciones que se imponen a la libertad de los votantes, la ausencia de competencia entre partidos y candidatos y los nulos efectos que la acción de votar tiene en las políticas de gobierno.<sup>33</sup> En los regímenes autoritarios las reglas, instituciones y prácticas electorales limitan el derecho al sufragio por motivos de segregación racial o de clase; por el control que el gobierno ejerce sobre el número de partidos políticos que pueden existir; por prácticas clientelares e inequidad en las campañas electorales; y por el fraude cometido en el registro y conteo de los votos. De esta manera, las elecciones no competitivas cumplen las funciones de legitimar al régimen en el interior del país y hacia el exterior, educar a los ciudadanos en los rituales del poder e inhibir su participación y renovar los equilibrios entre los grupos de la élite gobernante.

En el régimen autoritario emanado de la Revolución Mexicana se institucionalizaron las *elecciones sin opción*. El sistema electoral que se consolidó en los años 40's supuso la centralización de los procesos electorales en manos de los poderes federales. A partir de entonces el Ejecutivo se encargó, a través de la Secretaría de Gobernación, de la organización y vigilancia de las elecciones y el Congreso de la Unión de su calificación. Esto provocó que se sancionaran los supuestos triunfos del PRI para casi todos los cargos públicos. El control del gobierno y del partido oficial sobre los órganos y los procedimientos electorales, la exclusión de fuerzas políticas de oposición, la inequidad en las campañas electorales y la comisión sistemática de fraudes formaron parte constitutiva del sistema electoral no competitivo que prevaleció en México durante cinco

---

<sup>33</sup> Guy Hermet, "State-controlled elections: A framework" , en Guy Hermet, Richard Rose y Alain Rouquié (eds.), *Elections without choice*, Halsted Press Book, John Wiley & Sons, New York, 1978, p. 3.

décadas. En este trabajo se analizan las elecciones congresionales y la función de colegio electoral que cumplía el Congreso de la Unión como aspectos clave de la institucionalidad autoritaria del régimen político. El hecho de que los legisladores tuvieran la prerrogativa de calificar la legalidad de sus propias elecciones y la del Presidente de la República significaba en el fondo sancionar legalmente la autoinvestidura de un solo partido con el poder del Estado.

### *Corporativismo*

El corporativismo mexicano fue un arreglo institucional<sup>34</sup> que sirvió para poner en relación a las organizaciones de trabajadores –campesinas, obreras y las llamadas “populares”- con el Estado de la Revolución. Dicho arreglo se forjó durante el gobierno de Lázaro Cárdenas y constituyó el mecanismo que él promovió para dar continuidad a las reformas sociales demandadas desde el movimiento armado de 1910 y consagradas en la Constitución de 1917 (arts. 27 y 123), pero que habían sido olvidadas por los primeros gobiernos revolucionarios. El corporativismo implicó la celebración de un *pacto social* en virtud del cual el gobierno fomentó la organización de las masas trabajadoras y permitió a sus dirigentes participar en los cargos públicos para desde ahí plantear y negociar sus demandas políticas y económicas; a cambio, las organizaciones aceptaron estar aisladas funcionalmente (en sectores) y adherirse colectivamente al partido de la Revolución para proporcionarle al régimen el respaldo social y electoral que le permitiera perpetuar su hegemonía.<sup>35</sup> El sistema corporativo se convirtió así en el dispositivo con el cual se proporcionó al Estado de bases sociales de legitimidad.

Los espacios político-institucionales que aquí se toman en cuenta como plataformas de expresión del corporativismo son el partido de la Revolución (PRI) y el Congreso de la

---

<sup>34</sup> La precisión de que el corporativismo es un “arreglo institucional” se toma de Phillippe Schmitter, “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Phillippe Schmitter y Gerhard Lehmbruch (coords.), *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el Mercado*, Tomo I, Alianza, 1992, p. 17.

<sup>35</sup> Arnaldo Córdova, *La formación del...*, *óp. cit.*, p. 43.

Unión, si bien no fueron los únicos.<sup>36</sup> Para este trabajo, interesa examinar cómo actuaban los líderes de las organizaciones campesinas, obreras y populares dentro del PRI para obtener escaños en las cámaras del Congreso, hacerse de posiciones en las comisiones y órganos de dirección, así como la forma en que impulsaban en las comisiones y en el pleno los proyectos de ley o reforma que beneficiaban a sus gremios.

### *Partido hegemónico (PRI)*

Ya es clásico en la ciencia política mexicana acudir a la definición de Giovanni Sartori para caracterizar al PRI como partido hegemónico. Sin embargo, no debe perderse de vista que lo que el autor italiano definió fue el *sistema de partidos* mexicano, es decir, el conjunto de interacciones entre partidos dentro del sistema político. Sigue siendo útil, desde luego, pensar al PRI del viejo régimen de la Revolución como un partido que “contaba más que los demás” y permitía “la existencia de otros partidos únicamente como ‘satélites’ o, en todo caso, como partidos subordinados”.<sup>37</sup>

Para propósitos del análisis, el carácter hegemónico del PRI en el Congreso de la Unión debe observarse en el control que sus miembros ejercieron sobre la vida parlamentaria, acaparando la mayoría de los escaños, los espacios del Colegio Electoral, las comisiones permanentes y los órganos de dirección en ambas Cámaras, sin permitir la injerencia de la oposición.<sup>38</sup> En este sentido, es preciso examinar las siguientes cuestiones: 1) la forma en que las corporaciones y grupos políticos actuaron en el interior de la estructura del PRI, desde posiciones clave, para obtener diputaciones y senadurías; 2) la actuación de estos mismos actores dentro de las Cámaras para repartirse las comisiones permanentes y órganos de dirección, así como circular estos mismos puestos; 3) el modo en

---

<sup>36</sup> Hay otras esferas donde el corporativismo mexicano se expresó: en las negociaciones de contratos colectivos de trabajo en empresas paraestatales, en las comisiones de reparto agrario, en las juntas de conciliación y arbitraje, en la Comisión de Salarios Mínimos, entre otras.

<sup>37</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, p. 163.

<sup>38</sup> El artículo, quizá el primero en su clase, que ha llamado la atención sobre estas cuestiones desde el punto de vista del sistema político es el de Lorenzo Arrieta y Ricardo Espinoza, “El Congreso mexicano de pluralismo limitado”, en Adrián Giménez-Welsh H. y Pedro F. Castro Martínez (coords.), *Sistema político mexicano ayer y hoy*, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Senadores, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, LXI Legislatura, 2010.

que los miembros del PRI impusieron sus intereses sobre los partidos de oposición en el Colegio Electoral y en los procesos legislativos; 4) las pautas de relación de la dirigencia del PRI con los órganos de dirección de las Cámaras y con su fracción parlamentaria.

Por otra parte, más allá del número de cargos públicos acaparados, no se nos escapa que la hegemonía del PRI también puede entenderse en el sentido gramsciano, como lo han hecho algunos autores. Para este enfoque, dicho partido fue un aparato de hegemonía en tanto que agente articulador del consenso entre la clase gobernante y las organizaciones campesinas y obreras que irrumpieron en la escena política con la Revolución.<sup>39</sup> Tal consenso fue cimentado precisamente en la ideología de la Revolución Mexicana que fue producida por las generaciones de intelectuales de clase media que intervinieron en el movimiento armado, ideología que luego fue reelaborada y reproducida por las siguientes generaciones de intelectuales orgánicos del PRI-gobierno una vez que la Revolución se institucionalizó. Esto fue lo que permitió la celebración y sostenimiento del pacto corporativo arriba mencionado, el cual obligó a cada Presidente de la República a comprometerse en su respectiva administración con la agenda de reivindicaciones de los trabajadores a cambio de su respaldo político. A partir de estas ideas puede entenderse también la legitimidad del régimen autoritario mexicano del siglo XX.

### *Grupos políticos*

En este trabajo se quiere explorar la posibilidad de que los grupos políticos hayan sido actores relevantes en la institucionalidad del Congreso mexicano. A este efecto, se han tomado en cuenta los planteamientos que sobre el tema hace Rogelio Hernández en su tesis doctoral.<sup>40</sup> Según este autor, un grupo político es una subred de relaciones personales que se articula alrededor del rol político-profesional de un personaje central (identificado como

---

<sup>39</sup> La obra básica para entender el concepto de hegemonía en Antonio Gramsci se encuentra en sus *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Ediciones Nueva Visión, Madrid, 1980. Los trabajos que retomaron este concepto para el análisis del régimen político mexicano son los de Gloria Leff, "El partido de la revolución: aparato de hegemonía del estado mexicano", en Jorge Alonso (coord.), *El Estado mexicano*, CIESAS, Nueva Imagen, México, 1984, p. 202; y Alejandro Favela, *El Estado y el PRI: Un modelo de hegemonía*, Tesis de Licenciatura, FCPyS-UNAM, México, 1981.

<sup>40</sup> Rogelio Hernández Rodríguez, *Los grupos políticos en México. El caso del Estado de México*, Tesis Doctoral, FCPyS-UNAM, México, 1996.

líder) y se sustenta en los valores de amistad, lealtad y reciprocidad, así como en las afinidades sociales y culturales, la confianza en la capacidad de trabajo y el interés.<sup>41</sup> Al estudiar el caso de los grupos políticos en el Estado de México, Hernández ha mostrado que su formación obedeció a la necesidad que tuvieron los actores políticos de la entidad de defenderse de las tendencias centralizadoras e intervencionistas del gobierno federal y al imperativo de actuar organizadamente para asegurarse la continuidad de su carrera política.

A la luz de estas consideraciones se tratará de determinar si en la integración y funcionamiento del Congreso tuvieron alguna participación los grupos políticos, qué grupos eran y cómo intervenían; pero sobre todo se tratará de examinar si su intervención en alguna medida obedeció a un condicionamiento institucional que era regla fundamental del régimen de la Revolución: la no reelección. Varios autores han señalado que la no reelección consecutiva fue el mecanismo con el cual el Presidente de la República condicionó para su provecho la conducta de diputados y senadores, pues al ser líder del PRI, en sus manos quedó la continuidad de su carrera política.<sup>42</sup> Creemos importante cuestionar esta idea y explorar, aunque sea sólo a modo de ensayo, la posibilidad de que la no reelección haya dado lugar a que los actores políticos -dada la inseguridad en el empleo y ante el temor de la segregación política- formaran grupos para actuar organizadamente e influir en la distribución de los cargos legislativos, retener diputaciones o senadurías en determinado territorio y usar los recursos de poder que les brindaba el Congreso para ascender hacía otras posiciones más elevadas en el sistema político.

### *Nuevo Institucionalismo y Congreso como institución política*

Para poder elucidar con detalle la manera en que el desempeño institucional del Congreso contribuyó a la estabilidad del régimen autoritario mexicano, es pertinente acudir a los conceptos y categorías del Nuevo Institucionalismo. Cabe hacer la aclaración de que el nuevo institucionalismo, como corpus teórico y metodológico, se utiliza aquí para hacer un

---

<sup>41</sup> *Ídem*. Véase sobre todo el capítulo teórico titulado “Los Grupos políticos”.

<sup>42</sup> Jeffrey Weldon, *op. cit.*, p. 203; María Amparo Casar, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, Vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999, p. 93; Benito Nacif, “El impacto del PNR en la lucha por la presidencia y la supervivencia política de los legisladores (1928-1934)”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván (coords.), *Gobernar sin... op. cit.*, pp. 235-264.

análisis politológico de la *vieja institucionalidad* del Congreso, es decir, de la institucionalidad que regía en los años del régimen de la Revolución. No debe pensarse que esta *vieja institucionalidad* se confunde con el así llamado *viejo institucionalismo*, aquel viejo enfoque que ordenaba el examen minucioso de los aspectos puramente formales y legales de las instituciones de gobierno y que tuvo a conspicuos representantes en Woodrow Wilson y James Bryce. Para decirlo en una frase, con la nueva versión del institucionalismo se analiza la *vieja institucionalidad* del Congreso, que es vieja en virtud de que imperó en el *viejo régimen autoritario* emanado de la Revolución.<sup>43</sup>

Sobre el nuevo institucionalismo, se recogen especialmente las ideas que han planteado March y Olsen sobre el proceso de toma de decisiones institucionales, el conjunto de las cuales ha sido denominado Institucionalismo Normativo.<sup>44</sup> Estos autores se esfuerzan en afirmar que las instituciones son actores políticos por derecho propio. Con ello han dado a entender que su existencia estructura una realidad propia y relativamente independiente de los procesos de su entorno; no son sólo una mera expresión o espejo de las fuerzas políticas y sociales.<sup>45</sup> El hecho de que cualquier actor político tenga que acudir a ellas para canalizar sus intereses y demandas, indica ya su relevancia como factores independientes que modifican el curso de los procesos políticos. Y es que las instituciones son estructuras que definen y defienden intereses.<sup>46</sup> Como tales, disponen de órganos, posiciones y recursos que se disputan los actores políticos en su lucha por el poder, pero a su vez tienen la virtud de limitar la capacidad de acción de esos mismos actores dentro de lineamientos aceptables para el sostenimiento del régimen. Esto significa que el espacio institucional es una fuente de poder y a la vez un conjunto de límites que condicionan los

---

<sup>43</sup> Sobre el institucionalismo viejo y nuevo, véase Guy Peters, *El Nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, España, 2003.

<sup>44</sup> Nos basamos en su artículo pionero: James G. March y Johann P. Olsen, "The new institutionalism: organizational factors in political life", *The American Political Science Review*, Vol. 78, núm. 3, septiembre de 1984; y en el libro que contiene un mayor desarrollo de las ideas planteadas en dicho artículo: James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAS, FCE, México, 1997.

<sup>45</sup> "La afirmación de la autonomía es necesaria para establecer que las instituciones políticas son más que simples espejos de las fuerzas sociales. Las observaciones empíricas parecen indicar que los procesos internos de las instituciones políticas, aunque posiblemente provocados en principio por acontecimientos externos, tienen resultados que afectan el flujo de la historia." James G. March y Johann P. Olsen, "The new institutionalism..." *op. cit.*, p. 739. Traducción propia.

<sup>46</sup> James G. March y Johann P. Olsen, "The new institutionalism..." *op. cit.*, p. 738.



intereses y los comportamientos. De esta manera, una institución política es capaz de distribuir recursos y espacios que afectan la riqueza, la posición social, la reputación de poder y el poder de influencia efectivo de los actores políticos.<sup>47</sup> Este planteamiento es especialmente valioso para el estudio del Congreso de la Unión porque permite dejar a un lado la idea de que era un mero reflejo de la voluntad presidencial o del partido oficial. Siguiendo las ideas de March y Olsen, puede concebirse al Congreso como una institución con importancia *per se*, porque dispuso una estructura que condicionó en cierta medida la consecución de intereses que perseguían fuerzas externas a él, llámese el Presidente de la República, la dirigencia del PRI o sus sectores y grupos políticos.

La perspectiva del institucionalismo normativo también propone que los actores políticos no sólo se mueven bajo el impulso de su interés calculado, sino sobre todo bajo el impulso de deberes y funciones institucionales.<sup>48</sup> Esto significa que la acción política no es resultado de una intervención extraordinaria, heroica, ni sólo optimizadora de los beneficios, sino de procesos rutinarios relativamente estables y conocidos con los cuales los actores se enfrentan a situaciones políticas por medio de reglas que aplican bajo el criterio de lo adecuado. Y en este punto es en el que aparece la definición de *institución* de March y Olsen:

Las instituciones políticas son conjuntos de reglas y rutinas relacionadas entre sí, que definen adecuadamente las acciones en términos de las relaciones entre las funciones y las situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuáles son las obligaciones de ese papel en esa situación.<sup>49</sup>

Interesa desagregar este concepto a modo de usar sus categorías para el análisis de la institucionalidad del Congreso mexicano. Se comienza con la definición de rutinas. Se trata de procedimientos operativos estándar que los miembros de una institución aplican

---

<sup>47</sup> “La distribución de recursos políticos es también, en parte, endógena. Las instituciones políticas afectan la distribución de recursos que a su vez determina el poder de los actores políticos [...] La riqueza, posición social, la reputación de poder, el conocimiento sobre las alternativas y la atención no pueden considerarse tan fácilmente como exógenos al proceso político y a las instituciones políticas. Ejercer cargos proporciona derechos de participación y altera la distribución de poder y acceso.” *Ibid.*, p. 739: Traducción propia.

<sup>48</sup> James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento...op. cit.*, p. 251.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 252

para enfrentarse a una situación particular. Una institución no puede atender cada situación que se le presenta de manera excepcional, su capacidad de atención organizacional no alcanza para procesar de manera especial cada uno de los asuntos que debe atender. Si el miembro de una institución tuviera que hacer un análisis exhaustivo de cada problema que se le presenta, y tuviera que tomar una decisión distinta para resolverlo, la institución en su conjunto sería por completo ineficiente. Es por ello que precisa de generar rutinas, pautas de acción estandarizada para desahogar el grueso de los asuntos que son parecidos, a modo de no gastar energías y recursos excesivamente. Las rutinas pueden ser de distintos tipos:

Las rutinas pueden ser reglas de procedimiento que especifiquen un proceso que debe seguirse en circunstancias determinadas. Asimismo comprender las reglas de decisión que estipulan la manera en que los insumos han de convertirse en productos. Pueden ser reglas de evaluación que especifiquen criterios para estimar los resultados; así como regular la asignación de autoridad y de responsabilidad, el mantenimiento de registros, además de la recopilación y manejo de la información. Pueden especificar quién tiene acceso a qué clase de instituciones o palestras y en qué condiciones, incluyendo los derechos de la oposición política; al igual que regular los tiempos adecuados para decir o hacer tales o cuales cosas a través de la fijación de toda clase de límites o imponiendo circunstancias especiales en las que no se pueden hacer ni decidir ciertas cosas. Del mismo modo, pueden regular el cambio de reglas.<sup>50</sup>

En este análisis interesa, primeramente, el tipo de rutinas que especifican “quién tiene acceso y a qué clase de instituciones o palestras y en qué condiciones”. El Congreso del régimen de la Revolución se estructuró con base en reglas de organización y procedimiento favorables a que el PRI mantuviera su hegemonía, las cuales, por supuesto, no contemplaron “los derechos de la oposición política”. En consecuencia, las pautas estandarizadas de acceso, integración y distribución de recursos de poder de ambas Cámaras fueron controladas por los miembros de este partido, y se expresaron en las formas de selección de candidatos a diputados y senadores, en el funcionamiento del Colegio Electoral, en la distribución de las comisiones permanentes y en la conformación

---

<sup>50</sup> *Ibíd.*, p. 68

de la Gran Comisión. Estas rutinas se adecuaron tanto a la letra del Reglamento<sup>51</sup> como a los criterios políticos –informales- de lo adecuado.

Con el propósito de caracterizar la dinámica institucional del Congreso mexicano respecto de los procesos legislativos, se toma en cuenta la rutina que especifica un proceso que debe seguirse en circunstancias determinadas y aquella que señala la manera en que los insumos han de convertirse en productos. A este efecto, debe tomarse en cuenta que las reglas del procedimiento legislativo también conformaron una estructura autoritaria pensada para que el PRI mantuviera la hegemonía. En el gobierno unificado que prevaleció durante el periodo que abarca este estudio, la institucionalidad del proceso legislativo siguió rutinas adecuadas a generar un equilibrio complicado: 1) hacer avanzar el programa de gobierno la Revolución en cada momento definido por el Poder Ejecutivo; 2) satisfacer las reformas sociales que venían empujando organizaciones sindicales que tenían presencia dentro del Congreso; y 3) satisfacer la demanda de los grupos políticos para dar continuidad a su carrera dentro de las instituciones públicas. La dinámica institucional que generó tal equilibrio se sustentó en formas reconocidas y aceptadas de negociación y conciliación de intereses, compatibles con el imperativo de mantener la estabilidad del régimen de la Revolución.

De acuerdo con lo anterior, es preciso examinar la complejidad de la producción legislativa considerando los intercambios políticos que se suscitaban entre distintos actores interesados, que no sólo eran el Presidente y su gabinete, sino también los líderes de las organizaciones de masas, los grupos políticos y los empresarios. Para cumplir este objetivo, hay que salir de los márgenes físicos del Congreso de la Unión y hallar las zonas exteriores en las que también se negociaba en un proceso legislativo. Con este propósito, se acude a la propuesta de March y Olsen de concebir la toma de decisiones institucionales como compuesta de dos etapas fundamentales: una agregativa que “consiste en una negociación o regateo en el cual los grupos o individuos involucrados aceptan sacrificar algunas de sus

---

<sup>51</sup> Las fuentes para entender el procedimiento de integración de las Cámaras del Congreso, así como el procedimiento legislativo, son la Constitución Política, la Ley Electoral Federal de 1951 (reformada en 1963) y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1934 (considerando sus reformas de 1937, 1940 y 1963).

preferencias a cambio de satisfacer otras”<sup>52</sup>; otra integrativa, en el que los actores políticos participan en una dinámica de creación de preferencias compartidas para la imposición de metas colectivas a la sociedad. Sin dejar de lado que el campo de acción que nos compete es una estructura de poder autoritaria, el proceso legislativo mexicano en el régimen de la Revolución puede entenderse desde esta óptica. La legislación dentro de los márgenes físicos de las Cámaras, si bien incluía sus rutinas propias, constituía ya la fase integrativa de la toma de decisiones, la fase en la cual se definieron y aprobaron las piezas de legislación en las que todos estaban de acuerdo por estar acorde con los propósitos del “programa de la Revolución”. Pero la fase agregativa del proceso legislativo ocurría fuera del propio Congreso, generalmente en las oficinas de las Secretarías de Estado o dentro de los órganos directivos del PRI. En estos espacios presionaban y negociaban, alternativamente, líderes sindicales, grupos empresariales, diputados y senadores de las comisiones permanentes, líderes de la Gran Comisión, etc., a efecto de obtener el respaldo necesario en sus propuestas de ley o reforma. Teniendo un cuadro completo de la institucionalidad del proceso legislativo, considerando estas dos etapas, se entenderá mejor la importancia del Congreso para el régimen de la Revolución Mexicana.

Por último, en este trabajo se busca conocer las motivaciones de los legisladores en su comportamiento político. Para ello, se acude a la precisión que hacen March y Olsen sobre el criterio de “lo adecuado”. Según estos autores, la conducta de los miembros de una institución se explica a partir del rol que tienen asignado y de las reglas y *valores* que precisan las responsabilidades de ese rol. Cuando el miembro de una institución enfrenta una situación particular que demanda acción de su parte, primero ubica su papel, el conjunto de derechos y obligaciones que éste comporta y el horizonte valorativo que debe guiarlo y justificarlo. Luego, elige las rutinas apropiadas de que puede valerse ese rol para desplegar a su acción. En las palabras de los autores:

Describir la conducta como impulsada por reglas es ver la acción como comparable con una situación en demanda de una posición. Las reglas definen relaciones entre funciones en términos de

---

<sup>52</sup> Rodolfo Vergara, “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”, Introducción a la obra de James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones... op. cit.*, p. 31

lo que el titular de una función debe a los correspondientes de otras (Burns y Flam, 1987) [...] Los actores políticos asocian opciones específicas con situaciones específicas a través de las reglas de lo adecuado. Lo que es adecuado para una persona determinada en una situación particular se define por medio de las instituciones políticas y sociales y se transmite mediante la socialización.<sup>53</sup>

En el terreno de los trabajos en el Congreso, la “lógica de lo adecuado” era muy clara en el comportamiento de los legisladores.<sup>54</sup> Como habrá oportunidad de mostrar, el comportamiento de diputados y senadores siguió una lógica de lo adecuado en la medida en que su acción siempre se correspondió al horizonte valorativo de la ideología de la Revolución y observó lealtad y disciplina a las reglas y prácticas políticas aceptables para el sostenimiento del régimen autoritario.

## Hipótesis

Las hipótesis que guiaron el trabajo de la presente investigación son las siguientes:

1. El Congreso de la Unión fue una institución política fundamental para la estabilidad del régimen de la Revolución Mexicana. Su dinámica formó parte constitutiva de los procesos políticos que permitieron generar los equilibrios que sustentaron al régimen autoritario. Especialmente en el periodo 1958-1970, considerado el más duro del autoritarismo mexicano, el Congreso, a través de las reglas y prácticas de su integración y funcionamiento, logró constituirse en un espacio de convergencia del poder presidencial con las organizaciones corporativas y grupos políticos del partido hegemónico (PRI), con lo cual se pudo cumplir con dos tareas primordiales para la perpetuación de la élite política y la reproducción del régimen: la distribución del poder y la aprobación de leyes y reformas inspiradas en el programa

---

<sup>53</sup> James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento...op. cit.*, pp. 69-70

<sup>54</sup> Incluso, según Giovanni Sartori, esta es una propiedad de todos los parlamentarios, pues éstos “aceptan ciertas ‘reglas del juego’ que son inherentes a la naturaleza de la institución (y que no son únicamente las reglas de procedimiento que disciplinan los trabajos de las asambleas). Ahora bien, la aceptación de estas reglas del juego no es más que uno de los muchos aspectos de *role taking*, de la asunción del rol del parlamentario.” Véase Giovanni Sartori, “Parlamento”, en *Elementos de Teoría Política*, Capítulo 9, Alianza Editorial, Madrid, 1992, p. 212.

histórico de la Revolución. Esta era la tónica del funcionamiento del gobierno unificado que prevaleció en México durante el siglo XX.

2. La institucionalidad de la integración del Congreso expresa los procedimientos y prácticas políticas por medio de los cuales los sectores del PRI consiguieron distribuirse los espacios de poder que brindaba este órgano del Estado mexicano. En efecto, las organizaciones de trabajadores y los grupos políticos agrupados en dichos sectores fueron capaces de concertar sus intereses en el seno del partido de la Revolución a fin de repartirse las candidaturas a cargos legislativos, realizar campañas electorales que permitieran extender sus contactos políticos y reforzar la legitimidad del régimen y distribuirse las comisiones y órganos de dirección en las Cámaras. En el desarrollo de estos procesos el titular del Ejecutivo no dejó de tener notable influencia, ya que su liderazgo y el trabajo de coordinación del CEN del PRI permitieron reconocer el peso político de cada uno de los actores que aspiraban a las curules, eliminar a los elementos inconvenientes y ejercer la atribución informal de nombrar a los presidentes de la Gran Comisión con el propósito de cuidar el interés del gobierno en el procedimiento legislativo.

Uno de los aspectos que muestra de forma ostensible la hegemonía que ejercía el PRI en el régimen político radica en el control que su grupo parlamentario ejerció sobre el Congreso erigido en Colegio Electoral. Los legisladores del partido hicieron valer su mayoría para calificar la elección de sus propios miembros y asegurarse así un firme control de los recintos parlamentarios. Se trataba de una práctica que legalizaba la autoinvestidura de los miembros de un solo partido con el Poder Legislativo y que estaba sustentada en una estructura de reglas e instituciones no democráticas. En fin, la importancia de la institucionalidad del Congreso Mexicano se observa también en la circulación de sus espacios de poder entre los miembros del PRI, misma que fue consecuencia del mecanismo institucional de la no reelección consecutiva de diputados y senadores, y que pudo ser un incentivo para que los actores formaran grupos políticos para luchar por el poder organizadamente, a fin de garantizar la continuidad de su carrera política.

3. En la institucionalidad de los procesos legislativos del régimen de la Revolución se puede distinguir dos etapas. La primera era de agregación de intereses y tenía lugar fuera del Congreso. Consistía en que el Presidente de la República y sus Secretarios de Estado se encargaban de recoger las demandas legislativas que los distintos actores políticos y sociales reconocidos como interlocutores válidos del régimen (organizaciones empresariales, sindicales, grupos políticos del PRI o partidos de oposición) realizaban para mejorar su situación. A continuación se procedía a elaborar propuestas preliminares con el apoyo de equipos técnicos, para luego cabildearlas con los mismos actores mencionados. Una vez que el consenso había sido generado, las iniciativas eran presentadas formalmente a la Cámaras para su aprobación. La segunda etapa era de integración de preferencias y ocurría dentro del Congreso. Consistía en el procedimiento jurídico legislativo propiamente dicho. Aquí pudo observarse la manera en que los encargados del Ejecutivo se coordinaban con los presidentes de la Gran Comisión en ambas Cámaras para sacar adelante las iniciativas del Presidente de la República; también el trabajo de las comisiones dictaminadoras, las cuales podían hacer enmiendas a las iniciativas pero en estricta coordinación con el líder de la Gran Comisión y los Secretarios del despacho. Este proceso era indispensable para hacer avanzar la agenda legislativa que respondía al programa histórico de la Revolución Mexicana, basado en la industrialización y la continuación de las reformas sociales.
  
4. Una de las zonas más claras de expresión del corporativismo mexicano se dio en la institucionalidad del Congreso de la Unión. La imbricación del sistema corporativo y el cuerpo legislativo se mostró no sólo en el hecho de que los representantes de las organizaciones de trabajadores adheridas al PRI participaron en las rutinas de distribución de espacios y recursos de poder en las Cámaras; también se manifestó en el aprovechamiento que hicieron los representantes sindicales de estos espacios para impulsar leyes y reformas de carácter social que beneficiaban a sus gremios. El periodo 1958-1970 fue especialmente relevante en materia de reformas a las leyes agrarias y laborales que beneficiaron a la clase trabajadora, y en buena medida

respondieron a los desafíos a la legitimidad social del Estado de la Revolución. En los procesos legislativos tocantes a estas reformas jugaron un papel relevante los legisladores provenientes de las organizaciones corporativas, sobre todo en las negociaciones con el Presidente de la República, en los trabajos de las comisiones dictaminadoras y en las discusiones en el pleno de las cámaras para su aprobación final.

### **Descripción de la estructura de la tesis**

La tesis se encuentra organizada en tres capítulos. El primero contiene, como ya se ha anunciado, una caracterización de lo que aquí se denomina *régimen de la Revolución Mexicana*. Se trata de una revisión de los principales componentes de dicho régimen, a saber: la ideología de la Revolución, el presidencialismo, el sistema electoral no competitivo, el partido hegemónico, el corporativismo y los grupos políticos. A pesar de que cada componente se aborda por separado, siempre se toma en cuenta su interdependencia con los otros para dejar clara la idea de unidad que designa el concepto de régimen político. Los principales planteamientos de este capítulo son retomados en los siguientes para entender la manera en que se desarrollaba la institucionalidad del Congreso de la Unión en el periodo 1958-1970.

El segundo capítulo presenta un análisis de los procedimientos institucionales y prácticas políticas que implicó la integración del Congreso. Al tener en cuenta que en el régimen de la Revolución un solo partido mantuvo la hegemonía en las instituciones públicas, se ha creído necesario comenzar con el proceso de selección de candidatos y las elecciones congresionales por ser etapas precursoras de la constitución del cuerpo legislativo. Posteriormente, se analiza el funcionamiento de las cámaras en cuanto se erigían en Colegio Electoral para la calificación de las elecciones de sus propios miembros. A continuación aparece un panorama de las rutinas de distribución de comisiones y órganos de dirección del Congreso entre los sectores del PRI. Destaca en esta parte el papel ejercido por el Presidente de la República en el nombramiento de los líderes de la Gran Comisión y la disputa que a menudo se suscitaba entre los legisladores por el control de dicho órgano.



Finalmente se plantea una reflexión sobre el impacto que la no reelección consecutiva de legisladores tuvo en la circulación de los grupos políticos en los recintos parlamentarios.

El tercer capítulo plantea un análisis de la dinámica institucional de los procesos legislativos. Atendiendo a la idea de que estos procesos tuvieron dos etapas, una de agregación de intereses y otra de integración de preferencias, el capítulo muestra dos secciones. En la primera se analiza la dinámica política que tenía lugar fuera del Congreso y que consistía en la formulación de demandas, elaboración de propuestas legislativas y cabildeo de las mismas a fin de generar el debido consenso; dicha dinámica estaba dirigida plenamente por el Poder Ejecutivo. En la segunda sección se analiza el procedimiento jurídico-legislativo propiamente dicho, destacando la influencia que el Presidente tenía en el mismo, el papel de la Gran Comisión, el trabajo de las comisiones dictaminadoras y los debates en las plenarios.

En la parte final aparecen las conclusiones de la investigación y unos anexos que contienen información que podría ser útil para quienes deseen continuar profundizando en este tema. Se trata de una serie de cuadros sobre la composición de las Cámaras de Diputados y Senadores de las XLIV, XLV, XLVI y XLVII Legislaturas por sector de origen. En algunos casos se pudo identificar a la organización sindical, campesina o popular a la que pertenecieron los legisladores. También figuran cuadros sobre la composición de la Gran Comisión y sobre la distribución de las comisiones entre los sectores del PRI en las mismas legislaturas señaladas. En último lugar se muestran cuadros de la conformación de las comisiones que dictaminaron las iniciativas de ley y reforma analizadas en este trabajo.

Sólo queda por decir que se encontraran en este trabajo varias limitaciones. La naturaleza del objeto de estudio hizo imposible obtener información fundamental para la cabal comprensión de algunos procesos. Siempre que se pudo, las ideas expuestas estuvieron inspiradas en documentos originales producidos por el PRI y las propias cámaras legislativas, pero en no pocas ocasiones se tuvo la necesidad de acudir a los testimonios que dejaron legisladores de la época en sus memorias o a la autoridad de las fuentes de segunda

mano. El sesgo que esto puede producir es plenamente asumido por el que esto escribe. Por supuesto, todos los aciertos que pudieran encontrarse en la investigación se deben al generoso apoyo de quienes la hicieron posible y los errores son solamente responsabilidad del autor.

## CAPÍTULO 1. CARACTERIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Para que el estudio de una institución política sea provechoso es menester ubicarla en el régimen político en el que se desenvuelve y ponderar los efectos que sus funciones produce en ese mismo contexto. Este es un enfoque que considera dos vías. La primera, aborda los factores políticos e ideológicos externos que, formando parte del régimen, inciden directa o indirectamente en la operación cotidiana de la institución. La segunda, aborda las repercusiones que tal operación institucional tiene en el régimen político como conjunto. Por ello, se ha creído necesario presentar una caracterización del régimen político mexicano que emanó de la Revolución de 1910-17, estableciendo sus componentes y su mecánica, para luego ver cómo ello afectó la institucionalidad del Congreso de la Unión en el periodo 1958-1970. A su vez, el estudio de dicha institucionalidad, una vez considerados los factores que le afectan, permitirá ponderar el papel que jugó el Poder Legislativo en la estabilidad del régimen de la Revolución.

### 1.1 Elementos de la ideología que sustenta el régimen autoritario de la Revolución Mexicana.

Los análisis sobre el régimen político emanado de la Revolución Mexicana pocas veces reparan en la importancia del conjunto de ideas y creencias que sustentó una parte esencial de su legitimidad. Si bien esta especie de régimen se integró por un sistema autoritario de instituciones, reglas y prácticas políticas, surge en primer plano el problema de su justificación ideológica frente a la sociedad. De hecho, la peculiar concepción que gobierno y sociedad se hicieron de la Revolución Mexicana condensa una ideología y un mito que vinieron no sólo a justificar la estructura autoritaria del poder político en México, sino también a formar el horizonte conceptual y valorativo de los procesos ocurridos en el seno de las instituciones gubernamentales.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Muchas de las ideas aquí planteadas se inspiran en tres textos fundamentales: Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, ERA, 1973; Moisés González Navarro, "La ideología de la Revolución Mexicana", en *Historia Mexicana*, vol. 10, no. 4, abril-junio de 1961, pp. 628-636; y Ramón Resendiz García, "Del nacimiento y muerte del mito político llamado Revolución Mexicana:

La imagen dominante de la Revolución Mexicana en el siglo XX se fue gestando desde la etapa previa a la Constitución de 1917 hasta el periodo de gobierno de Ávila Camacho, cuando tiene lugar la formación del PRI (1946). Su contenido es un cuerpo denso de ideas, valores y creencias que, por una parte, dentro de los círculos oficiales, formó una ideología que definió los parámetros y el rumbo de las políticas del Estado; por la otra, en el seno de la sociedad, vino a constituir un mito enriquecido por los rasgos culturales de las masas populares, los cuales habían brotado junto a la violencia del proceso revolucionario. Mito e ideología<sup>56</sup> aparecen resumidos en una sola imagen, pero son discernibles. Ambos parten del reconocimiento de la Revolución como un fenómeno esencialmente popular en tanto que las masas campesinas y obreras fueron el factor fundamental que echó abajo el régimen porfirista, oligárquico, latifundista y de privilegios; en ambos subyace la idea de que la Revolución, independientemente de sus resultados reales, se hizo para hacerle justicia a las mismas masas, debido a la situación de miseria y opresión en que vivían.

El mito de la Revolución Mexicana, no obstante, se genera en el seno de la cultura popular. Se trata, como dice Arnaldo Córdova, de una forma de la memoria colectiva, el registro mental que los pueblos se hicieron del evento en el que participaron. Si se considera, por ejemplo, que en cientos de comunidades campesinas habían arraigado durante siglos determinadas formas de apropiación de la tierra, no es de sorprender que la lucha revolucionaria haya sido para ellas la vía por la cual defendieron no sólo sus medios de vida, sino sus referentes de identidad colectiva. Por lo tanto, no es casual que afloraran expresiones culturales de los pueblos con motivo de sus hechos de armas, las hazañas de

---

tensiones y transformaciones del régimen político, 1914-1994”, en *Estudios Sociológicos*, vol. XXIII, núm. 1, enero-abril de 2005, pp. 139-183.

<sup>56</sup> Se entiende por ideología “un movimiento colectivo de ideas y valores o creencias, que de alguna manera inspira, define o dirige la conducta y la acción de esa clase social [dominante] en la realidad política, económica y social y que se plantea la promoción, la defensa, la explicación general y la justificación del sistema social imperante” (Arnaldo Córdova, *La ideología...op. cit.*, p. 35). El mito, por su parte, es “una forma de memoria colectiva, un registro del pasado en el que se plasma un evento real o imaginario o héroes (también reales o imaginarios) o divinidades que marcan el inicio de una identidad espiritual de una comunidad, un pueblo o una nación; *algo o alguien* que da sentido y voluntad de vivir a sus integrantes [...] La historia, como concatenación de hechos reales y particulares, es una cosa; la historia como conciencia, una muy otra. Ésta es la que forja el mito. Pero el mito no es mera fantasía o invención extralógica. También es un hecho real, forma parte de la vida cotidiana espiritual de los hombres y la informa y le da cohesión.” (Arnaldo Córdova, “El mito de la Revolución mexicana”, en Enrique Florescano (coord.), *Mitos mexicanos*, Taurus, México, 2001, pp. 27-28).

sus héroes militares, el ideal de un futuro justo, y se afianzaran en la memoria colectiva por medio de cantos, historias, leyendas, corridos, etc.<sup>57</sup>

La ideología de la Revolución también se forjó al calor de la batalla, pero fue hechura de intelectuales y políticos de clase media. Se trató de un movimiento de ideas y propuestas programáticas tendiente a resolver dos problemas fundamentales que planteó la lucha revolucionaria: 1) la fundación del nuevo orden social y político sobre nuevos principios y 2) la satisfacción de las demandas de las masas populares (tierra y derechos laborales) como cuestión central de la acción de dicho orden, cualquiera que fuese. Para observar la trayectoria de este movimiento, considérese, a guisa de ejemplo, el Plan de San Luis Potosí que colocó en primer plano el tema de la no reelección; el Plan de Ayala, las ideas de Molina Enríquez sobre el régimen de propiedad de la tierra y la Ley Agraria del 6 de enero de 1915 formulada por Luis Cabrera; el Programa del Partido Liberal de los Flores Magón y los diversos manifiestos de la Casa del Obrero Mundial; la llamada “doctrina Carranza” que afirmó la necesidad de crear un Estado con Poder Ejecutivo fuerte.<sup>58</sup> En términos generales, lo que esta ideología postuló fue la instauración de un Estado con gobierno fuerte como condición indispensable para el desarrollo material y espiritual del pueblo organizado nacionalmente. Esto implicaba que el Estado diera cumplimiento al programa de reformas sociales generado con las demandas de las masas populares; regulara

---

<sup>57</sup> Ilene V. O'Malley ha ofrecido otra forma de entender el *mito* de la Revolución Mexicana. Con base en el concepto de Roland Barthes, la autora afirma que los gobiernos revolucionarios utilizaron el culto a los héroes y otros símbolos nacionales para justificar el *statu quo* e imbuir a la población, precisamente, con sentimientos no revolucionarios de lealtad y dependencia. Véase *The Myth of the Revolution: Hero Cults and the Institutionalization of the Mexican State, 1920-1940*, Greenwood Press, Nueva York, 1983.

<sup>58</sup> Para conocer el modo en que se fue gestando la ideología de la Revolución Mexicana e incorporando en el diseño del nuevo orden político, véase Arnaldo Córdova, *La ideología...op. cit.* Para otro enfoque: James D. Cockcroft, *Precursores intelectuales de la revolución mexicana (1900-1913)*, Siglo XXI, México, 1991. El libro de Córdova es la mejor muestra de lo inadecuado que resulta utilizar con rigidez –como lo han hecho muchos autores mexicanos y extranjeros– el concepto de régimen autoritario de Juan Linz para caracterizar el régimen mexicano del siglo XX, sobre todo en cuanto a que careció de ideología y más bien poseía una “mentalidad característica y difusa”. El propio Juan Linz ha dicho que, en este tema, acudió a la distinción entre *ideología* y *mentalidad* hecha por el sociólogo alemán Theodor Geiger. Según esta distinción, la primera es un sistema de pensamiento elaborado y organizado intelectualmente, que forma una estructura cognitiva cerrada y tiene un considerable poder coercitivo; en cambio, la segunda es una actitud intelectual y emocional, una predisposición psíquica siempre anterior a la ideología. La ideología de la Revolución Mexicana, como demuestra Córdova, se fundó en un cúmulo de elaboraciones intelectuales más o menos consistentes entre sí que pretendieron dar justificación al nuevo orden político y social y castigaron moral y políticamente a quienes las rechazaron.

la convivencia del ejido y de la pequeña propiedad privada como base de la organización social; impulsara la industrialización por ser la vía indispensable del desarrollo económico; asegurara la conciliación de las clases sociales, especialmente, por la vía del arbitraje gubernamental de las relaciones entre capital y trabajo y por la de sostener a toda costa la divisa de la *unidad nacional*; garantizara educación gratuita y laica; y defendiera la soberanía nacional frente a las intenciones intervencionistas de potencias extranjeras.

Como bien se sabe, el crisol de este cúmulo de ideas y demandas fue la Constitución de 1917, nada menos que la carta que consignó el *pacto político* fundador del Estado mexicano. Sus artículos 3º, 27, 123 y 130 constituyeron el núcleo de la ideología revolucionaria y las instituciones clave que fundaron el derecho público en México.<sup>59</sup> Precisamente, este movimiento de ideas y creencias se hizo ideología porque inspiró los cimientos del orden político y jurídico y porque cristalizó un programa gubernamental observado por todas las administraciones a partir, por lo menos, de la presidencia de Plutarco Elías Calles. Como señala Guillermo Palacios, fue a partir del gobierno de Calles que la Revolución dejó de ser un simple acontecimiento de armas para convertirse en un *programa gubernamental* fundado en un designio histórico proyectado al futuro.<sup>60</sup> La acción del régimen, concretamente de los poderes de la Unión y del partido hegemónico, estuvo orientada por el programa de la Revolución Mexicana, mismo que incluía, primordialmente, la industrialización, el cumplimiento de las reformas sociales y la estabilidad política.

---

<sup>59</sup> Para una visión ideológica del derecho público mexicano puede verse Octavio A. Hernández, "Revolución y estructura jurídica", en *Análisis ideológico de la Revolución Mexicana*, PRI, Comisión Nacional Editorial, México, 1972, pp. 27-43 y José Francisco Ruiz Massieu, *Cuestiones de Derecho Político (México y España)*, III-UNAM, México, 1993.

<sup>60</sup> "[Calles] llama a la etapa político-militar 'momentos de agitación revolucionaria', etapa de un proceso que, por lo demás, no tiene empacho en calificar de fácil y sencilla. Y aquí viene un primer punto central: *lo que sigue a ese periodo de confrontación armada no es, según el esquema callista, el gobierno instituido a secas, ni siquiera un gobierno revolucionario, sino algo con implicaciones mucho más grandes: el 'periodo propiamente gubernamental de la Revolución Mexicana'*. Así, de golpe, estamos frente a la primera cabeza que conceptúa a la revolución como algo más que una gran pelea con ciertas consecuencias. Para mayor abundamiento en riqueza conceptual, postula una idea de la revolución como un fenómeno siempre en marcha, y al hacerlo, lo que provoca es, de hecho, la conversión de esa idea tan limitada anteriormente en un imponente elemento suprahistórico, de una temporalidad que si bien no es ilimitada, tiene sin embargo la rara virtud de prolongarse a sí misma mediante la persecución de etapas, periodos, fases, etc." Guillermo Palacios, "Calles y la idea oficial de la Revolución Mexicana", *Historia Mexicana*, Vol. 22, No. 3, México, enero-marzo de 1973, pp. 264-265. Subrayado nuestro.

No obstante, la imagen dominante de la Revolución Mexicana no se institucionaliza sino hasta que se funden mito e ideología. Esto ocurre cuando el Estado, por mediación de su política educativa y cultural, incorporó a su ideología la cultura popular que brotó con la Revolución para afianzar el consenso en el nuevo régimen. Esto se logró definitivamente en los años del cardenismo<sup>61</sup> y tuvo su correlato, en el nivel político, en la organización de las masas populares y su posterior incorporación a la estructura del Estado. En el periodo que aquí nos ocupa, 1958-1970, se había consolidado en las instituciones una retórica que representaba aquella fusión de mito e ideología: la Revolución Mexicana se concebía como gesta histórica permanente del pueblo, que se inicia con la Independencia para liberarse de la esclavitud, continúa con la Reforma para alcanzar libertad espiritual y crear la comunidad de hombres libres, y continúa con la Revolución para lograr la justicia social. Esta última etapa se proyecta al futuro indefinidamente, por lo menos hasta que se logre redimir definitivamente a las masas populares. Desde luego, fueron los presidentes los principales portavoces de este discurso. En su campaña presidencial, López Mateos, por ejemplo, afirmaba:

El conjunto de tareas administrativas y de obras materiales que vienen realizándose dentro del programa revolucionario, desde hace lustros, constituyen el plan de gobierno en cuyo cumplimiento está empeñada la colectividad mexicana. En cada etapa administrativa este plan se resume, se proyecta y se continúa... El pueblo hizo la Revolución y ha sido beneficiado directamente por su programa. Entiende que el ideario que heredamos de 1910 a 1917, en que laten las herencias de 1810 y 1857, deben ser motivo de interpretación actual, acorde con las nuevas formas económicas y sociales que el país ha logrado por virtud de su propio desarrollo. El ideario revolucionario ofrece solución moderna a los principales problemas nacionales, y así lo hemos venido expresando en toda la extensión del país...<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Desde los años 20's, bajo el impulso de José Vasconcelos, el régimen de la Revolución realizó una auténtica cruzada consistente en llevar la cultura a los pueblos y rescatar la que ellos habían generado para crear todo tipo de manifestaciones artísticas con motivos populares. Rescatar el "alma nacional" o la "genuina nacionalidad" fue el proyecto. En los años 30's el proyecto había cristalizado y una visión de la nacionalidad se hizo hegemónica, la que sostuvo el Estado emanado de la Revolución Mexicana. Al respecto, véase Arnaldo Córdova, "Ideología dominante y cultura popular en el México de los años treinta", en *La revolución y el Estado en México*, ERA, México, 1973, pp. 143-153 y Guillermo Sheridan, *México en 1932: la polémica nacionalista*, FCE, México, 1999.

<sup>62</sup> Adolfo López Mateos, "Pensamiento y programa del partido revolucionario", en Stanley R. Ross (comp.), *¿Ha muerto la Revolución Mexicana?*, Tomo I, SEP-Setentas, México, 1972, pp. 200-201.

El partido de la Revolución jugó en sus sucesivas facetas un papel primordial en este conjunto de creencias en torno a la Revolución Mexicana. Ellas formaron de hecho un componente importante de su hegemonía. El partido fue nada menos que la vanguardia ideológica del pueblo, el instrumento político de la Revolución hecha programa. Como dijera Manuel Sánchez Vite, sucesivamente legislador y presidente del CEN, el partido se fundó “para velar, mediante la fuerza popular organizada, el cumplimiento de los anhelos de la clase humilde” y ello bajo la égida de los principios revolucionarios “acrisolados en el fuego de lucha armada, como los nuevos principios rectores de la vida nacional”.<sup>63</sup>

De mayor dificultad es situar al Congreso de la Unión, el principal objeto de este estudio, en el marco de la ideología revolucionaria. La verdad es que, en este tema, el Poder Legislativo tuvo un papel más bien suplementario y de colaboración con la “labor revolucionaria” realizada por el Ejecutivo. Y es comprensible que así haya sucedido. En el ambiente ideológico del Congreso Constituyente de 1916-17 ya se habían elevado al nivel de verdades irrefutables las prevenciones de Emilio Rabasa respecto del peligro que representaba una Asamblea con demasiadas atribuciones fiscalizadoras de la actividad del Ejecutivo. El trauma de la disolución de las Cámaras por parte de Victoriano Huerta y la fallida experiencia de la Soberana Convención de Aguascalientes, como intento de gobierno de asamblea, pesó mucho en el ánimo de las élites revolucionarias para avalar tales prevenciones. El Constituyente se limitó a ratificar la propuesta de Carranza sobre la integración, funciones y propósitos del Poder Legislativo.<sup>64</sup>

No obstante, el Congreso tuvo su papel en la imagen de la Revolución Mexicana. En primer lugar, lo obvio: se consideró a sí mismo una institución esencialmente popular en tanto que emanaba del voto directo de los ciudadanos. En segundo lugar, y esto es fundamental, se concibió como el órgano que proporciona estabilidad política a la Nación porque sostuvo, como dijo el connotado político priísta Alfonso Martínez Domínguez, una

---

<sup>63</sup> Manuel Sánchez Vite, Discurso de apertura a la Conferencia Nacional de *Análisis Ideológico de la Revolución Mexicana*, PRI, Comisión Nacional Editorial, México, 1972, pp. 7-25.

<sup>64</sup> SCJN, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, edición facsimilar preparada por Ignacio Marván Laborde, t. I, SCJN, México, 2006, pp. 1365-1882.



“coordinación deliberada de sus actividades”<sup>65</sup> con el Poder Ejecutivo. Aquí se situó al Congreso en el marco de ideas que sobre la división de poderes imperaba en el régimen de la Revolución: no había “división de poderes” en sentido estricto, porque eso hubiera generado conflicto, especialmente entre el Ejecutivo y el Legislativo; lo que hubo fue división del trabajo y coordinación entre los poderes para mantener el equilibrio de las instituciones. Esto, en la retórica revolucionaria, significaba que las legislaturas habían dejado de ser un obstáculo para la buena marcha del gobierno. En tercer lugar, y como rasgo más sobresaliente, el Poder Legislativo fue órgano principal en el desarrollo de la estructura jurídica del país, cuestión central en el despliegue de la Revolución como movimiento permanente de transformación social. Dado que la Revolución fue la fuente del derecho público, el Congreso fue institución revolucionaria porque la Revolución fue un movimiento legislativo permanente con la mira puesta en el desarrollo económico y el perfeccionamiento de las reformas sociales.

La imagen dominante de la Revolución Mexicana constituyó así un sistema de creencias que sirvió no sólo de referente normativo y simbólico de la acción de las instituciones gubernamentales, sino también como ámbito de identificación general que dispuso positivamente a la sociedad mexicana para obedecer a un régimen autoritario en la medida en que éste se declaró surgido para beneficio de las masas. Se trató de una auténtica cultura política compartida por gobernantes y gobernados, que impuso una “lógica de lo adecuado” en el accionar institucional y una propensión valorativa hacia la autoridad presidencial, quien sería considerado eje de la *unidad nacional* y líder “necesario” para llevar adelante las metas de la Revolución Mexicana.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Alfonso Martínez Domínguez, *La división de poderes en México es deliberada coordinación de actividades*, discurso pronunciado en ocasión del desayuno que diputados de la XLVII Legislatura ofrecieron al que a la sazón era presidente del CEN del PRI (22 de diciembre de 1969, México, D.F.) Centro Nacional de Información Documental “Adolfo López Mateos”.

<sup>66</sup> A reserva de lo que aquí se presenta, para un análisis general sobre la manera en que los grandes objetivos del régimen de la Revolución intentaron implementarse y los obstáculos a que se enfrentaron véase Bo Anderson y James Cockroft, “Control and cooptation in Mexican Politics”, en *International Journal of Comparative Sociology*, VII, 1, 1966, pp. 12-28.

## 1.2 Fundamentos del régimen de la Revolución Mexicana:

### 1.2.1 Predominio de la institución presidencial.

En este trabajo se utiliza el término *presidencialismo* para caracterizar la organización y funcionamiento del poder ejecutivo del régimen de la Revolución Mexicana. Actualmente la mayoría de los estudiosos llaman *presidencialismo* a cualquier tipo de régimen presidencial, por creer que es irrelevante la distinción. Sin embargo, este concepto hace referencia a un fenómeno lo suficientemente amplio y delimitado geográfica e históricamente como para omitir su especificidad: se trata del predominio del poder Ejecutivo sobre los otros poderes del Estado que se observó en la mayoría de los países de América Latina desde la segunda mitad del siglo XIX y gran parte del siglo XX, a pesar de que todos éstos contaron con un sistema constitucional de división de poderes.<sup>67</sup> Un aspecto central de este fenómeno fue que la institución presidencial se convirtió en el centro del poder político y el motor de la actividad del Estado.

Por supuesto, el *presidencialismo mexicano* también respondió a la organización constitucional típica del régimen presidencial. La Constitución de 1917 estableció que la jefatura del Estado y la del gobierno se depositaran en la persona del presidente de la República y por eso mismo el poder Ejecutivo es unipersonal (art. 80); estipuló que el presidente fuera elegido por el voto directo de los ciudadanos (art. 81) y durara en su cargo un periodo limitado (seis años) sin posibilidad de reelegirse (art. 83); los poderes Ejecutivo y Legislativo se integraron en forma separada y se consagró su independencia, de modo que el Congreso no pudiera destituir al presidente ni éste pudiera disolver aquél (a esto se atribuye que el régimen presidencial se considere de naturaleza dual); también, se permitió que el presidente nombrara y removiera libremente a sus secretarios de Estado.

---

<sup>67</sup> En realidad el término surgió en Francia para caracterizar la experiencia del sistema de gobierno que operó bajo la dirección de Charles De Gaulle con la recién creada V República Francesa. De ahí se trasladó a América Latina para el análisis del fenómeno mencionado. Consúltese Georges VEDEL, «**RÉGIME PRÉSIDENTIEL**», *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 30 avril 2013. URL : <http://www.universalis.fr/encyclopedie/regime-presidentiel/>; Lorenzo Meyer, "El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo", *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, No. 2, abril-junio de 1993, p. 59; AA.VV., *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, IJ-UNAM, México, 1977.

No obstante, se debate aún el problema de establecer si, en efecto, la Carta Magna confirió predominio al poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. Los más renombrados estudiosos del sistema político mexicano concluyeron sin dudar que tal cosa ocurrió<sup>68</sup>; sin embargo, en los años 90's, cuando se verificaban en el país cambios políticos que afectaban a la institución presidencial, surgieron una serie de estudios que señalaron que la Constitución de 1917 en realidad no estableció un desequilibrio grave de poderes a favor del Ejecutivo y aun que contempló un sistema de pesos y contrapesos para controlarlo.<sup>69</sup> Los más serios de estos estudios afirmaron que la causa real del predominio presidencial radicó en la jefatura que el presidente ejerció sobre el partido oficial (PRI), con el cual pudo penetrar y controlar los otros poderes del Estado. Los menos serios dijeron que el *presidencialismo* fincó su gran poder en la proverbial cultura paternalista del pueblo mexicano, misma que lo empujó a rendir culto a una autoridad presidencial legitimada por una red de relaciones clientelares y de parentesco, a través de la cual podía otorgar favores, gracias y mercedes.<sup>70</sup>

En realidad, hay aquí una serie de cuestiones que deben deslindarse. Es cierto que la Constitución estipuló mecanismos que permitían a un poder del Estado sancionar las atribuciones de otro; por ejemplo, muchas de las facultades que en las materias de

---

<sup>68</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 2006, México, pp. 25-26; Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Joaquín Mortiz, México, 1972, p. 22 y ss; Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, ERA, 1982, México, p. 115; Arnaldo Córdova, *La formación del poder político en México*, ERA, México, 1974, p. 25 y ss; Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1989, p. 298; Stephen Goodspeed, "El papel del jefe del Ejecutivo en México", en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, Vol. 7, no. 1, enero-febrero de 1955, p. 193.

<sup>69</sup> María Amparo Casar, "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México" (1996), en Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, FCE, México, 2006, pp. 62-63; Luis F. Aguilar Villanueva, "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, Colmex/FCE/Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1994, p. 44; Jeffrey Weldon, "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring, y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, p. 206; Rogelio Hernández, "La transformación del presidencialismo en México", en Lorenzo Meyer e Ilán Bizberg (coords.), *Una historia contemporánea de México: Actores*, Tomo 2, Océano, México, 2005, p. 92

<sup>70</sup> Lo que se dio en llamar "facultades metaconstitucionales" del presidente a menudo fueron explicadas a partir de estas "causas culturales". Así tiende a argumentar Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, UdeG-FCE, México, 2001, p. 68-69; Jorge Hernández Campos, "El fin del mito presidencial", en Enrique Florescano (coord.), *Mitos mexicanos*, Taurus, México, 2001, p. 48. En parte, este argumento adquirió crédito a partir de una mala lectura de los ensayos políticos de Octavio Paz, especialmente *El laberinto de la soledad y El Ogro Filantrópico*.

nombramiento y celebración de tratados internacionales confirió al presidente de la República requirieron la aprobación del Senado. No obstante, hubo otras facultades del Ejecutivo en las que no se previnieron sanciones por parte del Legislativo, o bien se previnieron pero nunca se reglamentaron. La historia del país muestra que éstas últimas resultaron mucho más determinantes que cualquiera otras en el predominio de la presidencia de México.<sup>71</sup> Una de ellas está contenida en el artículo 27 que estableció que el Gobierno Federal fuera el representante de la Nación en todo lo relacionado al sistema de relaciones de propiedad. Esto se hizo aún más explícito cuando una reforma de 1937 a este artículo designó con toda claridad al Ejecutivo como suprema autoridad agraria. Otra facultad apareció en el artículo 123, el cual destinó al Gobierno como regulador de las relaciones entre capital y trabajo, por medio de las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Como señala Arnaldo Córdova, ambas facultades constituyen la quintaesencia del *presidencialismo mexicano* porque en última instancia otorgaron al Poder Ejecutivo la titularidad de la rectoría del Estado sobre el desarrollo económico de la Nación.<sup>72</sup> Estos poderes formidables fueron los que permitieron a la Presidencia organizar y movilizar a las masas de campesinos y obreros en los años 30's para luego incorporarlas al Estado bajo un arreglo corporativo. Las organizaciones de masas, ni duda cabe, constituyeron las bases sociales de legitimidad del Estado, del régimen político y de la institución presidencial.

Pero aun hay otras instituciones del sistema constitucional que son importantes para explicar la institucionalización del presidencialismo mexicano. El artículo 76, por ejemplo, proporcionó un mecanismo efficacísimo al Ejecutivo para centralizar el poder político en sus manos. Este artículo confirió al Senado la facultad de declarar desaparecidos los poderes constitucionales en una entidad federativa, y al Presidente la de proponer la terna para nombrar gobernador provisional. Es bien sabido que, al amparo de estas atribuciones, Juárez, Lerdo y Porfirio Díaz eliminaron políticamente a muchos gobernadores; en el

---

<sup>71</sup> En este punto nuestro análisis coincide con el del jurista Manuel Barquín, quien ha dicho, con base en las teorías de Karl Loewenstein, que la preeminencia del Ejecutivo en la Constitución Mexicana se debe a la disminución casi imperceptible de los controles interorgánicos del Legislativo sobre aquél. *Cfr.* Manuel Barquín Álvarez, "Las funciones de control del Senado en relación con la preeminencia del Ejecutivo", en AA.VV., *El predominio del...op. cit.* p. 67.

<sup>72</sup> Arnaldo Córdova, *La formación...op. cit.*, p. 16; *La ideología de la Rev...op. cit.*, p. 220 y ss; *La revolución y el...op. cit.*, p. 39 y ss. También Rosa Isabel Estrada, "Facultades legislativas del Presidente de la República en México", en AA.VV., *El predominio del...op. cit.*, p. 250.

régimen de la Revolución también se hizo uso de este instrumento, siendo en los gobiernos de Obregón, Calles y Cárdenas en los que más gobernadores se destituyeron.<sup>73</sup> El proceso de centralización política, y el concomitante fortalecimiento del Ejecutivo, continuó con la centralización fiscal y con la prerrogativa que se asignó la federación para distribuir el presupuesto.<sup>74</sup> Otro ejemplo más lo dan los artículos 29 y 49 que establecen los casos en los que el Ejecutivo puede tener facultades extraordinarias para legislar. Al pensar en el abuso que se hizo de esta prerrogativa, una vez más vienen al caso los ejemplos de Juárez, Lerdo y Díaz, mientras que en el régimen de la Revolución los presidentes crearon leyes e instituciones muy importantes utilizando facultades extraordinarias. Carpizo menciona, entre las más importantes, “la ley orgánica de la Universidad Autónoma de México de 1929, la ley general de comunicaciones, la ley de las instituciones financieras y de crédito [...] el código de procedimientos civiles para el distrito federal y territorios, la ley orgánica de justicia federal, el código agrario, la creación de la comisión federal de electricidad...”<sup>75</sup>

Con estos ejemplos, queda claro que el *presidencialismo mexicano*, entendido como predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes, tiene fundamento o al menos origen en el sistema constitucional. Falta mencionar otro aspecto definitorio: las facultades legislativas del Presidente de la República y las modalidades de su relación con el Congreso, pero estos temas se analizarán en detalle más adelante.<sup>76</sup> Por ahora, baste decir

---

<sup>73</sup> Manuel González Oropeza documentó 62 casos relacionados con la intervención de los Poderes Federales en los estados a partir de la vigencia de la Constitución de 1917 y hasta 1975. De estos casos, 48 derivaron en la declaratoria de desaparición de poderes constitucionales. El mayor número de casos se dio en las décadas de 1920 y 1940, estos es, durante los gobiernos de Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas. En el periodo que aquí se estudia, sólo se declararon desaparecidos los poderes en Durango el 4 de agosto de 1966, a petición del Presidente Díaz Ordaz. Manuel González Oropeza, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, IJ-UNAM, México, 1987. La ley reglamentaria de la fracción V del artículo 76 se promulgó hasta el 29 de diciembre de 1978.

<sup>74</sup> El 1 de enero de 1948 entró en vigor el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), el cual implicó que los estados dejaron de recaudar impuestos sobre el comercio pasando esta atribución a la Federación. Únicamente se les compensó con mayores participaciones. Luis F. Aguilar Villanueva, “El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes”, en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Colmex/FCE/Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1996, p. 120.

<sup>75</sup> Jorge Carpizo, *El presidencialismo...op. cit.*, p. 102.

<sup>76</sup> Sólo para no pasar por alto el asunto, merece una mención la llamada *facultad reglamentaria* del Presidente. Aunque no está explícitamente concedida por la Constitución, la Suprema Corte y la doctrina la han avalado con base en el artículo 89, el cual dice que el Ejecutivo debe ejecutar las leyes que expida el Congreso “proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Fundándose en esta frase, el Presidente tuvo la facultad de expedir los reglamentos de las Secretarías de Estado, lo cual no es cosa menor

que si los mecanismos constitucionales previstos para que el Legislativo y el Judicial pudieran controlar al Ejecutivo no fueron eficaces, se debe no sólo a la existencia de un partido hegemónico, también a que tales mecanismos fueron pocos y no se desarrollaron sino hasta las décadas del cambio político en México.

Obviamente, el partido fue un factor primordial para el *presidencialismo mexicano*. Se trató nada menos que del instrumento por medio del cual los Presidentes lograron articular el vasto número de grupos revolucionarios e institucionalizar la lucha por el poder. Fue además el puente de comunicación entre el Poder Ejecutivo y las organizaciones sindicales para la instrumentación de la política de masas y la generación del consenso; su espacio político fue el exclusivo para el reclutamiento y circulación de la élite política; gracias a él pudo el Presidente de la República ejercer su atribución informal de elegir a su sucesor. Y la consideración más importante para este estudio es que el partido, hegemónico como fue en la vida política del país, sostuvo junto al Ejecutivo un gobierno unificado desde 1937 hasta 1997, en virtud de la mayoría que logró mantener en las Cámaras del Congreso.

Las piezas más importantes del régimen de la Revolución Mexicana fueron, pues, el partido, las corporaciones y la Presidencia de la República. Pero no debe perderse de vista que su ensamblaje se explica por la conjunción de normas y prácticas políticas, puestas en juego en el escenario de la historia para dar lugar a la completa institucionalización del régimen autoritario. Los artículos 27 y 123 constitucionales sirvieron de fundamento para que el presidente Cárdenas organizara y movilizara a campesinos y obreros, y así los convirtiera en las bases sociales del Estado, en contingentes para la movilización electoral del partido y en capital político de la institución presidencial. A ello debe agregarse que el Ejecutivo tuvo en sus manos la atribución legal exclusiva de organizar las elecciones y el Congreso de calificarlas. Todos estos factores explican la hegemonía del partido y la concentración y centralización del poder que caracterizan al presidencialismo mexicano.

---

si se piensa en las delicadas funciones que siempre han tenido, por ejemplo, las secretarías del Trabajo y la de Gobernación.

Sin embargo, no es la intención de este estudio sugerir que la presidencia del México posrevolucionario fue todopoderosa, omnímoda, como muchos han afirmado. Ningún presidente ha tenido opciones ilimitadas para gobernar, todos de una u otra manera se han enfrentado a problemas serios derivados de las fracturas que ha sufrido la clase política revolucionaria en el interior del partido oficial, de las tensiones generadas por la oposición institucional y extra-institucional y de las presiones provenientes del extranjero.<sup>77</sup> Además, habrá la oportunidad de demostrar aquí que es falsa la imagen del *presidencialismo* que todo lo decide en materia de legislación y de selección de candidatos a puestos de elección popular. Las modalidades de intercambio político en el régimen de la Revolución alcanzaron tal nivel de complejidad que el liderazgo presidencial se reconoció por su habilidad de arbitrar disputas surgidas en la clase política, por su preocupación por atender las demandas de las organizaciones sindicales y dar continuidad a las reformas sociales, por su sensibilidad para reconocer las trayectorias políticas y las preferencias electorales a la hora de apoyar a uno u otro candidato a gobernador, por el cuidado que puso en sus relaciones con el Congreso para sacar adelante reformas importantes e incluso por su capacidad para concertar con la oposición. No sorprenda que las reglas y las prácticas políticas de un régimen autoritario, como este que se estudia, no se limiten a la imposición y a la represión presidencial, como frecuentemente se ha querido ver.

### 1.2.2 Sistema electoral no competitivo.

Las elecciones y el sistema electoral son otros factores poco atendidos en el análisis de la estructura y funcionamiento del régimen de la Revolución Mexicana. De los pocos estudios que hay, la mayoría trata la evolución histórica de los procesos electorales, haciendo énfasis en las rupturas de la clase política (organizada en el PNR-PRM-PRI) con motivo de las sucesiones presidenciales.<sup>78</sup> El rasgo dominante en estos trabajos es que miran las

---

<sup>77</sup> Soledad Loaeza ha ofrecido un excelente análisis que muestra los dilemas y las limitaciones que tuvo que enfrentar Gustavo Díaz Ordaz durante su administración. Soledad Loaeza, "Gustavo Díaz Ordaz: el colapso del milagro mexicano", en Lorenzo Meyer e Ilán Bizberg (coords.), *Una historia contemporánea de México: Actores*, Tomo 2, Océano, México, 2005, pp. 117-155.

<sup>78</sup> Es el tono de los artículos contenidos en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, IIS, Siglo XXI, México, 1985. También Luis Medina (coord.), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, IFE/Conaculta/FCE, México, 2010. Para análisis de casos particulares Javier MacGregor Campuzano, "Elecciones federales y transición a un nuevo régimen: México, 1920 y 1922.

elecciones como procesos que concurren en el afianzamiento del presidencialismo autoritario y del partido hegemónico, con el consecuente control de la participación política. Pero pocos analizan al detalle la estructura interna del sistema electoral y sus efectos en la composición y comportamiento del sistema de partidos en los años del régimen de la Revolución.<sup>79</sup>

La naturaleza del sistema electoral mexicano dotaba al régimen de la Revolución Mexicana de su carácter *autocrático*. Giovanni Sartori ha dicho que la autocracia es el *opuesto contradictorio* de la democracia, en virtud de que el principio de aquélla es la *autoinvestidura*, el “proclamarse jefe uno mismo o bien adquirir la condición de jefe por derecho hereditario”, mientras que el principio de ésta es que el personal gobernante es nombrado “mediante elecciones libres, competitivas y no fraudulentas”.<sup>80</sup> Precisamente, el rasgo principal del sistema electoral mexicano del siglo XX fue que institucionalizó la autoinvestidura de un solo partido con el poder del Estado, no sólo porque predominaron las elecciones no competitivas y fraudulentas, sino porque el propio personal gobernante tenía el control de la *calificación* de las elecciones. Y no puede más que sorprender que, en estas condiciones, las elecciones en México se celebrasen con notable regularidad a partir de 1917 en todos los órdenes de gobierno, y el partido gobernante haya contado casi siempre con alguna oposición para legitimarse.

Para llegar a este punto, no obstante, tuvo que experimentarse un penoso proceso de institucionalización electoral -marcado por la violencia, las contradicciones y los cismas políticos- que finalmente desembocó en la centralización y control de los procesos electorales. La historia electoral de nuestro país puede dividirse en tres etapas, la primera de las cuales corre de 1917 a 1945 y se caracteriza por una notable descentralización de las elecciones, siendo que los estados y municipios tuvieron plenas facultades para registrar

---

Estudios de caso”, en *Historia Mexicana*, vol. LX, no. 2, México, octubre-diciembre de 2010, pp. 1119-1174; Albert L. Michael, “Las elecciones de 1940”, en *Historia Mexicana*, vol. 21, no. 1, México, julio-septiembre de 1971, pp. 136-141; Olga Pellicer de Brody, “La oposición en México: el caso del henriquismo”, en *Foro Internacional*, vol. 17, no. 4, México, abril-junio de 1977, pp. 477-489.

<sup>79</sup> A nuestro juicio, el mejor trabajo al respecto sigue siendo el de Juan Molinar, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991.

<sup>80</sup> Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2011, pp. 158-159.



partidos y candidatos, integrar el padrón electoral, organizar las elecciones y ratificar los resultados.<sup>81</sup> No obstante, este marco legal y las condiciones de un país que apenas había salido de una guerra civil, impidieron la formación de un verdadero sistema de partidos a nivel nacional y propiciaron la celebración de elecciones en las que fue corriente el asesinato, el fraude y la abstención.<sup>82</sup>

La segunda etapa va de 1946 a 1977 y en ella se consolidó el sistema electoral como uno de los factores que dio vida al autoritarismo del régimen revolucionario. Precisamente, la ley electoral del 6 de enero de 1946 estableció la centralización de la organización y vigilancia de los comicios y propició las elecciones no competitivas. Para empezar, dicho ordenamiento ratificó el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales, lo cual, aunado al requisito de registrar solamente partidos políticos nacionales, redujo severamente las posibilidades de representación de partidos minoritarios. Asimismo, el registro de partidos quedó bajo el control de la Secretaría de Gobernación, lo mismo que la vigilancia del proceso electoral a través de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral. Además, dicha ley ratificó el sistema de autocalificación de las elecciones de diputados y senadores introducido en la Constitución de 1824. Si a todo ello se agrega que el partido oficial pudo disponer ilegítimamente de recursos económicos y materiales proporcionados por el Estado para imponerse en las campañas, por no hablar de la intimidación ejercida sobre la oposición, puede decirse que este proceso significó la institucionalización de *elecciones sin opción*.<sup>83</sup> En efecto, la conceptualización de las elecciones “no clásicas” hecha por Guy Hermet sirve para ubicar el caso de México, pues su historia muestra ejemplos de restricciones al sufragio -sobre todo de presiones a los ciudadanos para votar en determinado sentido- y de compra de votos; de campañas francamente inequitativas y de

---

<sup>81</sup> Álvaro Arreola, *Historia de la legislación electoral en la República Mexicana*, Tesis Doctoral, FFyL-UNAM, México, 2011; Jean Meyer, “El caudillismo electoral hasta 1929” en Luis Medina (coord.), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, IFE, Conaculta, FCE, México, 2010.

<sup>82</sup> Tan sólo como ejemplo, Jean Meyer observa que entre 1917 y 1929 “Cuatro cuartelazos acompañan cuatro elecciones presidenciales a lo largo del periodo examinado: Obregón contra Carranza, De la Huerta contra Calles, Serrano y Gómez contra Obregón, Manzo y Escobar contra... ¿Calles?”, *Ibid.* p. 85.

<sup>83</sup> Guy Hermet, Richard Rose y Alain Rouquié (eds.), *Elections without choice*, Halsted Press Book, John Wiley & Sons, New York, 1978.

acciones coercitivas sobre la oposición; de la falsificación de credenciales, quema de urnas y adulteración del cómputo de votos.<sup>84</sup>

Entre los efectos que pueden enunciarse de lo anterior está la consolidación del sistema de partido hegemónico y el correlativo afianzamiento del gobierno unificado. El PRI acaparó los cargos de elección popular, pero permitió la existencia de partidos subordinados para propósitos de legitimación. Por otro lado, si bien es cierto que los gobiernos con mayoría en el Congreso comenzaron en el sexenio de Cárdenas y continuaron en el de Ávila Camacho, fue necesaria la implementación de la ley electoral de 1946 y la transformación del PRM en PRI en el mismo año, para asegurar que la clase política revolucionaria se disciplinara completamente y estuviera en condiciones de formar mayorías parlamentarias leales al Presidente de la República.

Las funciones que cumplieron las elecciones no competitivas en el régimen revolucionario fueron: a) “cosechar los frutos de la legitimación electoral sin el peligro de la incertidumbre democrática”<sup>85</sup>, b) hacer circular los cargos públicos entre la clase política, c) movilizar políticamente a los sectores del PRI para actos de adhesión d) educar políticamente a la población para disponerla a aceptar la continuidad.

Por último, debe destacarse otro rasgo central del sistema electoral mexicano de esta etapa, su principal contradicción. Se trata de su permisividad frente a la oposición como requisito ineludible de la credibilidad del régimen. En la medida en que la legitimidad electoral implicó no sólo aceptar a otros partidos sino sostenerlos a como diera lugar, la evolución del sistema electoral presionó hacia la pluralidad política. Y es que el régimen se enfrentó al dilema de mantener viva una oposición que eventualmente podía ir ganando mayores espacios o no tener ninguna, ambas cosas indeseables para el partido hegemónico. La primera opción fue la que tuvo que tomarse, pero su resultado fue la creciente presión de

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 11. Para un desarrollo más extenso de las tácticas autoritarias para controlar las elecciones, ver Andreas Schedler, “Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral”, *Estudios Políticos*, Medellín, enero-julio de 2004, pp. 145-151. Disponible en formato PDF en el sitio <http://biblioteca.clacso.edu.ar//ar/libros/colombia/iep/24/7%20Manipulaci%3n%20electoral.pdf> (consultado el 5 de marzo de 2013).

<sup>85</sup> La frase es de Andreas Schedler, *Ibid.*, p. 138.

un número cada vez mayor de expresiones políticas surgidas en una sociedad en modernización. No es casual entonces que en 1977 comenzara la liberalización del régimen autoritario precisamente por la vía electoral y con ello se iniciara la tercera etapa de la historia electoral mexicana. Sin duda, lo que esto demuestra es que el régimen de la Revolución, por muy autoritario que fuera, nunca logró simplemente controlar la pluralidad de fuerzas políticas y precisó, por ello, de idear reglas y procedimientos que le permitieran administrarlas hasta dónde fuera posible a modo de que el partido de la revolución mantuviera su hegemonía.

### 1.2.3 La hegemonía del Partido de la Revolución

Ya se ha dicho que el rasgo determinante del partido de la Revolución fue el de haber nacido en el Estado para retener el poder político, y no en la sociedad civil para conseguirlo, como es el caso de la mayoría de los partidos políticos que organizan una democracia.<sup>86</sup> En este origen empieza la explicación de su hegemonía. En el año de 1928 hizo crisis el sistema político personalista que se caracterizó por la fragmentación del poder político en numerosos bastiones regionales comandados por caciques y por un intercambio político entre individuos y grupos basado en el ascendiente de caudillos y hombres fuertes, muchos de ellos con mando de tropa. Es bien sabido que éste era un arreglo sumamente inestable, pues su periodo de vigencia estuvo marcado por las rebeliones militares en cada proceso electoral.<sup>87</sup> El objetivo de Calles de transitar del “país de un hombre a una nación de instituciones y leyes” significó la institucionalización de la lucha por el poder político en México. El Partido Nacional Revolucionario creado en 1929 se concibió precisamente como la institución que aglutinaría a los numerosos grupos revolucionarios y normalizaría la competencia política entre ellos.

---

<sup>86</sup> Rogelio Hernández, “La historia moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento”, en *Foro Internacional*, Vol. 40, núm. 2, México, abril-junio de 2000, p. 278; Carlos Pereyra, “Estado y movimiento obrero”, en Jorge Alonso (coord.), *El Estado mexicano*, CIESAS, Nueva Imagen, México, 1984, p. 154.

<sup>87</sup> El mejor estudio sobre los antecedentes, el nacimiento y la evolución del partido de la Revolución sigue siendo el de Luis Javier Garrido, *El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, SEP-Siglo XXI editores, México, 1986, pp. 78-119. También es útil Jean Meyer, “El caudillismo electoral...” *op. cit.* y Lorenzo Meyer, Alejandra Lajous y Rafael Segovia, *Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934. Los inicios de la institucionalización*, T. 12, Colmex, México, 1978.

El hecho de que el Estado impulsará un partido para organizar políticamente al bloque social gobernante no pudo traer otro resultado que su predominio sobre cualquier otro partido que intentara representar intereses distintos. El partido nació plenamente identificado con los planes y objetivos del Estado, sostuvo su ideología y la desarrolló, hizo uso ilegítimo de sus recursos para la contienda electoral.

La transformación del PNR en PRM, consumada en marzo 1938, también se operó desde el Estado y tuvo el acicate de una crisis política y social.<sup>88</sup> El periodo del maximato (1929-1934) había llevado a su punto más alto la política elitista y de privilegios, pues los recursos materiales del Estado se habían canalizado en beneficio de sectores minoritarios y se habían dado por concluidas las reformas sociales prometidas por la Revolución. Las clases obrera y campesina no habían mejorado significativamente su situación respecto de los años anteriores a la lucha armada y se encontraban profundamente descontentas. El cardenismo fue la corriente política que recuperó el espíritu de reformismo social de la Revolución (ya plasmado en la Constitución de 1917) y la que fijó definitivamente en la conciencia nacional la importancia de la participación de las masas populares en el desarrollo material de la Nación. La transformación del partido se inscribe en este movimiento e implicó que el Poder Ejecutivo promoviera la organización nacional de los obreros y campesinos, para luego incorporarlos al Estado a través del partido en un arreglo institucional corporativo. Las organizaciones de trabajadores quedaron subsumidas en el partido, que se constituyó prácticamente en el único espacio para su participación política y canalización de demandas sociales con perspectivas de éxito. El PRM se convirtió en el partido de masas que, en tanto gobernante, fue capaz de organizar el consenso entre el Estado y las clases populares y así hacer posible la instrumentación de la política de masas del régimen de la Revolución. Con ello su ascendiente creció y empezó a constituirse en un aparato de hegemonía del Estado.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Este proceso está bien estudiado en Arnaldo Córdova, "La transformación del PNR en PRM: el triunfo del corporativismo en México", en *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, ERA, 1973, pp. 180-206.

<sup>89</sup> "El partido, en su desarrollo, se irá convirtiendo en uno de los ejes fundamentales de la dominación del estado mexicano, papel que se consolidará en el momento de integrar, organizadas, a las masas mexicanas. A partir de entonces, el partido se convertirá en uno de los vehículos más importantes mediante el cual el estado promoverá la movilización, la cohesión y el control de los sectores populares y a través del que se canalizarán las demandas de los mismos, asegurando y organizando el consenso de las masas. Por lo demás,

Por su parte, el proceso que culminó en la conversión del PRM en PRI, en febrero de 1946, tuvo el antecedente de la desaparición del sector militar en 1940 y la creación de la CNOP en 1943, organización que agruparía al sector popular desde entonces. Al nivel del diseño institucional, la transformación del partido tuvo el propósito de ajustarse a la Ley Electoral promulgada en enero de 1946 y disminuir la influencia de la CTM en los órganos de dirección. Se fortaleció también la estructura territorial del partido, que en los hechos quedó en manos de los gobernadores. Además, se crearon las dos Secretarías de Acción Política que estarían a cargo, cada una, de un diputado y un senador.<sup>90</sup> Este dato es fundamental para los propósitos de este estudio, porque indica la inauguración de las modalidades de relación política que desde entonces sostuvo la dirección del PRI con sus fracciones parlamentarias, lo cual explica en parte la disciplina que se guardó en las Cámaras a la hora de procesar iniciativas de ley. Pero la modificación institucional que causó más polémica fue la de “democratizar” los procesos de selección de candidatos por la vía de la votación individual de los militantes. Esto afectaba directamente la influencia de los sectores corporativos.<sup>91</sup> Aunque la medida no se respetó gracias a un pacto entre los sectores (que finalmente hizo prevalecer el método de “cuotas”), de todos modos causó muchos problemas, de modo que la reforma a los estatutos de 1953 eliminó este procedimiento e instauró el sistema de convenciones distritales, regionales y nacional para la selección de candidatos a cargos de elección popular.

Este largo proceso de evolución del partido muestra los sucesivos ensayos del régimen de la Revolución para crear una institución sólida que lograra mantener la estabilidad en el interior de la vasta coalición gobernante. El objetivo de institucionalizar la

---

el hecho de materializar la alianza de las distintas fuerzas sociales, gracias a lo cual ha sido posible articular y llevar a la práctica un proyecto nacional, lo ha convertido en uno de los aparatos de hegemonía más importantes del estado mexicano.” Gloria Leff, “El partido de la revolución: aparato de hegemonía del estado mexicano”, en Jorge Alonso (coord.), *El Estado mexicano*, CIESAS, Nueva Imagen, México, 1984, p. 202.

<sup>90</sup> Estos cambios se encuentran analizados en Rogelio Hernández, “La historia...” *op. cit.*, p. 285; Luis Medina, *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952. Civilismo y modernización del autoritarismo*, T. 20, Colmex, México, 1979, pp. 73-79; Pablo González Casanova, *El Estado y los partidos políticos en México*, ERA, México, 1982, pp. 59-60.

<sup>91</sup> En su XXVIII Convención Nacional, celebrada en mayo de 1946, la CTM se quejaba de las “penalizaciones” que sufriría con el sistema de votación individual; incluso llegó a amagar con su salida del PRI para incorporarse al Partido Popular de Lombardo Toledano (creado en 1947). Véase Rogelio Hernández, “La historia...” *op. cit.*, p. 285.

lucha política entre los diversos grupos revolucionarios, a modo de evitar las agitaciones y las fracturas internas, nunca se logró plenamente. Sin embargo, el PRI sí logró convertirse en el espacio institucional que monopolizó las modalidades válidas de participación política a nivel nacional: sólo a través del PRI se tuvo perspectiva de éxito para todo aquel que quisiera seguir una carrera política. El partido se convirtió en maquinaria de movilización electoral y educación política; en agencia de reclutamiento para cubrir los cargos de la burocracia estatal; en mecanismo de circulación de la élite política; en canal de vinculación del Estado con las organizaciones de masas que constituyeron las bases sociales de su legitimidad, y por tanto en instrumento de implementación de la política de masas seguida por el régimen de la Revolución, concretamente la que implicó dar continuidad a las reformas sociales. El partido fue prácticamente la expresión orgánica del pacto de dominación del Estado Mexicano en la mayor parte del siglo XX.

El carácter hegemónico del PRI se verificó, para empezar, en su membrecía. Desde su creación, fue el único partido verdaderamente nacional por tener afiliados en todo el país. Esta situación se logró gracias a la afiliación colectiva que se operaba en realidad como afiliación forzosa de militantes, primero a través de partidos regionales y luego por medio de las organizaciones sindicales y campesinas.<sup>92</sup> Uno de los elementos del corporativismo mexicano, como se ve en el siguiente apartado, está referido a la afiliación y reconocimiento en el partido oficial de las organizaciones sindicales, de modo que éstas tenían como una de sus tareas afiliar al mayor número de trabajadores. Luis Javier Garrido apunta que uno de los procedimientos de afiliación forzosa que predominó en el periodo aquí estudiado fue el de la “gestoría”, consistente en que un intermediario condicionaba la

---

<sup>92</sup> “El carácter de los miembros del PRI se puede distinguir según el recuento sea automático, y la afiliación compulsiva o activa. Aunque es difícil contabilizar las diferencias, puede afirmarse que el sector agrario tiene un mayor número de miembros contabilizados automáticamente: se trata en particular de los ejidatarios, a los que de manera automática se considera miembros del PRI con base en el censo correspondiente. Hay también contabilización automática en el caso de los empleados del gobierno, que están adscritos al sector popular. En cuanto a los obreros, los propios líderes de las organizaciones sindicales que pertenecen al PRI proporcionan cifras con las que aparentan fuerza y representación de masas. ‘Inflan los números.’” Pablo González Casanova, *El Estado... op. cit.*, pp. 112-113.

resolución de un problema, la prestación de un servicio, la obtención de una licencia o plaza de trabajo a que el solicitante formara parte de alguna de las organizaciones del PRI.<sup>93</sup>

Asimismo, la hegemonía del partido se explica por un sistema electoral que le dio insuperables ventajas, pues, como ya se ha dicho, los gobiernos emanados del PRI fueron los encargados de organizar y vigilar las elecciones, y el Congreso integrado por la mayoría priista se encargó de calificarlas. A esto se le añade el hecho de que siempre contó con los recursos económicos y materiales del Estado para realizar sus actividades de propaganda, sea o no en campaña electoral. En estas condiciones, era obvio que el PRI acaparara todas las gubernaturas de los estados, casi todas las presidencias municipales, la mayoría de los puestos legislativos y la Presidencia de la República. El régimen de la Revolución Mexicana, como estructura política autoritaria, puede entenderse como gobierno unificado más o menos estable, sostenido por un sistema de partido hegemónico y un sistema electoral no competitivo. Para efectos de este estudio, el aspecto del gobierno unificado que reviste mayor interés es el de la relación entre la Presidencia de la República, el PRI y su mayoría parlamentaria en ambas cámaras del Congreso. Las reglas formales y las prácticas políticas involucradas en esta relación ayudarán a explicar el modo en que el partido de la Revolución logró mantener su hegemonía en el Congreso, la cual, como se mostrará en los siguientes capítulos, no adquirió la forma simple de imponer decisiones previamente tomadas “desde arriba” para que la legislatura se limitara a aprobarlas.

Pero el sistema de partido hegemónico no se explica completamente si no es haciendo referencia a la oposición. El hecho de que no se hayan desarrollado partidos opositores de importancia nacional como respuesta a la fundación del partido oficial en 1929, puede entenderse desde una perspectiva amplia. La Revolución Mexicana fue un movimiento tan avasallador social e ideológicamente que sus resultados prácticamente impidieron la posibilidad de formar organizaciones políticas ajenas a sus parámetros

---

<sup>93</sup> A partir de numerosas fuentes, Garrido elaboró una tabla del número de miembros del partido hegemónico entre 1936 y 1985. Dichas fuentes indican que en 1958 el PRI decía tener 4 305 000 miembros y en 1968 decía tener 8 127 002, mientras que los partidos de oposición (PAN, PARM, PPS) no llegaban a cubrir el requisito formal de tener 100 000 miembros. Luis Javier Garrido, “Un partido sin militantes”, en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en crisis*, El Colegio de México, México, 1987, pp. 61-76.

valorativos para representar intereses distintos.<sup>94</sup> En los primeros años después de la lucha armada se formaron numerosos partidos políticos personalistas en todo el territorio nacional, pero la abrumadora mayoría de ellos reclamaba defender las metas de la Revolución Mexicana y su conjunto no formaba un verdadero sistema de partidos. Que desde el Estado el grupo gobernante haya formado un partido político para conservar el poder implicó el problema de permitir e incluso sostener partidos opositores para legitimar sus “triumfos electorales” y hacer verosímil la ficción democrática. Pero el periodo que va desde el año de creación del PNR (1929) hasta la aparición de los partidos de oposición más o menos estables (el PAN en 1939, el PP en 1948 y el PARM en 1954) es bastante largo y revela el accidentado proceso de institucionalización del sistema de partido hegemónico, el cual se consolida con la promulgación de la Ley Electoral de 1946. Antes de esta ley, toda oposición seria al partido oficial se construyó por rupturas en el interior de sus filas, lo cual, se entiende, representó un grave riesgo para del estabilidad del régimen.

El régimen de la Revolución tuvo la necesidad, indeseable por supuesto, de ceder espacios a la oposición. El costo de ello fue la constante presión que ejercieron para incrementar esos espacios, como condición de su participación en las elecciones. Esta situación se dio sobre todo con el PAN, que desde su fundación jugó el papel de partido de protesta hacía los excesos del autoritarismo del régimen.<sup>95</sup> Por lo demás, las opciones de la oposición se redujeron a competir en el escenario político-electoral a sabiendas de la segura derrota, pero con la compensación de conseguir algunas diputaciones y presidencias municipales, que eran los únicos cargos que los gobiernos de la Revolución estaban dispuestos a conceder.

---

<sup>94</sup> La gran excepción fue el Partido Comunista Mexicano creado en 1919. Aunque también sostenía las causas de la Revolución, su interpretación de la misma fue completamente original. La estructura de su organización y la dinámica de su acción política fue ajena a los grupos dominantes. No obstante, este partido vivió en al margen de la vida política institucional hasta 1977, cuando la Reforma Política de ese año le abrió las puertas a numerosos partidos de izquierda.

<sup>95</sup> Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, FCE, México, 1999.



#### 1.2.4 El corporativismo como base de la legitimidad del Estado

El corporativismo fue el fenómeno que dio la nota de mayor complejidad a la naturaleza autoritaria del régimen político emanado de la Revolución. Su origen se encuentra en los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917, los cuales, como ya se dijo, dieron vida institucional a las reformas sociales por las que los campesinos y obreros revolucionaron al país. El motivo del impulso a la organización y movilización de los trabajadores del campo y la ciudad durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas fue precisamente dar cumplimiento cabal a los derechos sociales que tales artículos consagraban. Este proceso significó la corporativización de las clases trabajadoras bajo la égida del Estado, debido tanto a que los artículos 27 y 123 dieron al Ejecutivo la facultad de regular las relaciones de propiedad y las de capital-trabajo, como a que la organización de campesinos y obreros terminó en su incorporación al partido oficial.<sup>96</sup> No es fortuito que la década de los 30's haya sido decisiva en la institucionalización del régimen de la Revolución Mexicana, pues convergieron en esta época la consolidación del presidencialismo, la corporativización de las relaciones Estado-sociedad y la puesta en marcha de la fórmula industrialización-reformas sociales como base de la modalidad mexicana del Estado de Bienestar.

El corporativismo mexicano es un arreglo político-institucional de corte autoritario que definió las relaciones entre el Estado y las masas populares. El carácter autoritario radica en que tales relaciones se resolvieron como incorporación subordinada de las organizaciones de campesinos, obreros y clases medias al Estado; la conformación de confederaciones o centrales sindicales de alcance nacional y su adhesión automática al partido oficial dan cuenta de ello. Se trató de un sistema de representación de intereses<sup>97</sup> conformado por unidades sociales cuasimonopólicas, separadas funcionalmente y

---

<sup>96</sup> La etapa cardenista de la historia mexicana del siglo XX se encuentra bien estudiada. Entre las muchas obras sobre el tema se han consultado las siguientes: Arnaldo Córdova, *La política de masas del cardenismo*, ERA, México, 1981; Arturo Anguiano, *El Estado y la política obrera del cardenismo*, ERA, México, 1975; Alicia Hernández Chávez, *Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940. La mecánica cardenista*. T. 20, Colmex, México, 1979; Samuel León e Ignacio Marván, *La clase obrera en la historia de México. En el cardenismo (1934-1940)*, T. 10, UNAM-IIS- Siglo XXI, México, 1985; Tzvi Medin, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, Siglo XXI, México, 1973.

<sup>97</sup> Phillipe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch (coords.), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Alianza Editorial, 1992, p. 24.

agrupadas en *sectores* dentro del partido de la Revolución. El aislamiento y exclusión mutuos de estas unidades, especialmente de los sectores campesino y obrero, tuvieron el propósito de disminuir su explosividad social y aprovechar su capacidad de movilización para fortalecer la legitimidad del Estado y del régimen político.<sup>98</sup> Cuando se dice en este trabajo que las corporaciones constituyen las bases sociales de legitimidad del Estado emanado de la Revolución, se quiere hacer notar que el éxito del autoritarismo del régimen mexicano del siglo XX no provino solamente de las soluciones fuerza, sino sobre todo de su capacidad para generar consenso y expectativas entre amplios sectores sociales: el Estado fue la potestad en la que las masas depositaron su esperanza en la completa realización de las reformas sociales.

Los términos de la alianza entre el Estado y los trabajadores, esto es, lo que se puede denominar como *pacto corporativo*, fueron los siguientes: las organizaciones de masas se comprometieron a orientar su capacidad de movilización a respaldar las políticas gubernamentales, especialmente las de índole económica, para dar continuidad al proyecto industrializador, y a trabajar electoralmente a favor del partido de la Revolución (mediante campañas de afiliación, difusión de propaganda y acarreo de votantes); a cambio, el Estado se comprometió a dar continuidad a las reformas sociales y a proporcionar cobertura institucional a las organizaciones, mediante el otorgamiento de subsidios, créditos y prestaciones a los trabajadores (política de masas), así como cargos públicos a sus dirigentes en instituciones vinculadas a la prestación de servicios sociales, en el partido oficial y en el Poder Legislativo. De esta manera, las organizaciones de trabajadores pasaron a ser *socias del poder político*, pero sólo en el sentido de que pudieron gestionar beneficios para sus agremiados desde dentro de la estructura del Estado; no significa, de ningún modo, que los trabajadores o sus dirigentes pudieran tomar decisiones fundamentales y decidir por sí solos el rumbo de las instituciones públicas.

---

<sup>98</sup> “Lo fundamental [...] venía a ser la tajante y definitiva separación entre todos y cada uno de los sectores, hecho del que jamás se dio la más mínima explicación, pero que tenía la evidente finalidad de convertir a los distintos intereses de clase en instrumentos de control, mediante su contraposición y aislamiento mutuos, de las masas trabajadoras; esto era válido, sobre todo, en el caso de los campesinos y trabajadores rurales, que con justa razón eran considerados todavía como los elementos más explosivos de la sociedad”, Arnaldo Córdova, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, ERA, México, 1979, p. 20.

El sistema corporativo implicó un conjunto de reglas que permitieron mantener la capacidad de movilización de los trabajadores dentro de límites aceptables para el régimen político. A estas reglas se les ha considerado –no sin cierta exageración– mecanismos de *control corporativo*<sup>99</sup>, debido a que proporcionaron al Ejecutivo el poder de determinar los alcances de la organización de los trabajadores y su participación política. En el ámbito laboral, por ejemplo, la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* en su artículo 40 (que no ha sido reformado desde 1940) dispuso que la Secretaría del Trabajo coordinara la integración y funcionamiento de las Juntas de Conciliación y Arbitraje (fracción VIII), llevara el registro de asociaciones obreras (fracción IX) y dirigiera la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (XII).<sup>100</sup> Además, el artículo 365 de la *Ley Federal del Trabajo* (1931)<sup>101</sup> otorgó a dicha Secretaría el control del registro de asociaciones obreras y el poder de levantar la *toma de nota* correspondiente para su reconocimiento jurídico. El artículo 259 de la misma *Ley*, en su versión de 1941, otorgó a la autoridad la facultad de declarar inexistente una huelga. A esto debe añadirse la “cláusula de exclusión”, contenida en el artículo 236 de la citada *Ley* de 1931<sup>102</sup>, que establece el derecho de los sindicatos a pedir y obtener del patrón la separación del empleo a un trabajador que renuncie o haya sido despedido del propio sindicato.

En el ámbito agrario, por su parte, las reglas de la relación entre el Estado y los campesinos comenzaron, desde luego, con el artículo 27 constitucional, el cual facultó al Ejecutivo para expropiar latifundios, fraccionarlos y entregar los terrenos en forma de ejido o pequeña propiedad a los desposeídos. En 1934 el presidente sustituto Abelardo L. Rodríguez comenzó la construcción de la infraestructura institucional para echar a andar la reforma agraria: el primer Departamento Agrario se creó el 17 de enero de 1934<sup>103</sup> y el primer Código Agrario el 22 de marzo del mismo año.<sup>104</sup> La nota distintiva de estos

---

<sup>99</sup> María Xelhuantzi López, *Sindicalismo mexicano contemporáneo*, Fundación Friedrich Ebert, México, 2006.

<sup>100</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Texto vigente promulgado el 2 de abril de 2013.

<sup>101</sup> Este artículo quedó inalterado en la última reforma de esta *Ley* (30 de noviembre de 2012).

<sup>102</sup> María Carmen Macías Vázquez, “Antecedentes históricos de la cláusula de exclusión en México”, en Patricia Kurzyn y María Carmen Macías (coords.), *Libertad sindical: cláusula de exclusión*, IJ-UNAM, México, 2002, p. 77.

<sup>103</sup> Decreto que crea el Departamento Agrario, *Diario Oficial de la Federación*, 17 de enero de 1934.

<sup>104</sup> Pueden consultarse los Códigos Agrarios correspondientes a 1934 y 1940 en Manuel Fabila, *Cinco siglos de legislación agraria en México*, CEHAM, México, 1981; el Código de 1943 se puede consultar en *Diario*

instrumentos es que legalizaron la supremacía del Ejecutivo en materia agraria, haciendo depender de su voluntad la integración de los órganos administrativos que resolvieron sobre restitución o asignación de tierras. Además, tales órganos se propusieron deliberadamente organizar la producción en los ejidos y organizar políticamente a los campesinos. Las Comisiones Agrarias Mixtas, creadas por el Código Agrario, fueron los espacios en los que tuvieron representación los campesinos al nivel de las entidades federativas, pero sólo se les dejaron los cargos de vocales, que fueron acaparados por las organizaciones oficiales con la venia de los gobernadores de los estados.

Los anteriores mecanismos se complementaron con otros de tipo político: uno fue la ya mencionada separación funcional de los sectores por clase social en el partido y el otro fue el previsto en el artículo 6° de los Estatutos del PRM (30 de marzo de 1938), el cual estableció que para ser miembro del partido se debía “pertenecer a cualquiera de los sectores que lo constituyen”.<sup>105</sup> Las bases institucionales del corporativismo mexicano quedaron así delineadas para que el Ejecutivo pudiese limitar el alcance de las demandas de los trabajadores y aprovechar su capacidad de movilización a favor del gobierno. De este modo, cualquier tentativa de organización se enfrentaría a la disyuntiva de aceptar la colaboración con el régimen o el ostracismo político.

Aunque estas reglas son importantes y deben tomarse en cuenta en el análisis, no debe exagerarse la tesis controlista, pensando que todo en la relación Estado-organizaciones populares era sojuzgamiento y acatamiento acrítico a las decisiones gubernamentales. Aquí sólo se quiere destacar que la estructura institucional de dicha relación ciertamente fue de naturaleza autoritaria, porque no permitió la organización libre de sindicatos y la libre negociación colectiva (como ocurriría en una democracia liberal), y porque el Estado

---

*Oficial de la Federación*, Martes 27 de abril de 1943. También se lee con provecho A.A.V.V., *Historia de la cuestión agraria mexicana*, Siglo XXI-CEHAM, México, T. 5, 6 y 7.

<sup>105</sup> Partido de la Revolución Mexicana, *Por una democracia de trabajadores. Documentos básicos*, Marzo de 1938, Centro Nacional de Información Documental “Adolfo López Mateos”, Biblioteca virtual, en <http://www.pri.org.mx/biblioteca/BibliotecaVirtual.aspx> (consultado el 3 de septiembre de 2013). En los Estatutos del PRI de 1946, 1950 y 1953 no se indican explícitamente las vías de afiliación individual y colectiva, y en los Estatutos de 1960 se señala la afiliación individual, ya sea que la solicitud se presente de forma directa o través de alguno de los sectores. PRI, *Historia documental del Partido de la Revolución*, ICAP, México, 1987, Tomos 6, 7 y 8. También véase Luis Javier Garrido, “Un partido sin... *op. cit.* p. 70.

concentró en el poder Ejecutivo los canales de satisfacción de las demandas sociales. En cambio, debe subrayarse que los propios representantes de los trabajadores aceptaron participar dentro de este esquema y por lo tanto las autoridades políticas precisaron negociar, conceder y generar consensos con las organizaciones agrupadas en los tres sectores del partido hegemónico para hacer funcional el corporativismo, en tanto que había la conciencia de que su respaldo era indispensable para el sostenimiento del régimen político. Las organizaciones corporativas más importantes fueron, en orden de aparición, la CTM (1936), la CNC (1938) y la CNOP (1943).<sup>106</sup>

Precisamente, lo esencial del corporativismo mexicano puede observarse en las negociaciones concretas que realizaron en cada periodo gubernamental los dirigentes de los trabajadores con el Estado. Lorenzo Arrieta, estudioso del tema, ha mostrado en varias obras que el poder de negociación de los dirigentes sindicales pudo verificarse en dos planos: 1) en el plano estrictamente laboral, con la capacidad de los líderes para gestionar prestaciones, aumentos salariales y otros recursos durante las negociaciones contractuales, lo cual les proporcionaba legitimidad frente a sus agremiados; 2) en el plano político-administrativo, con la capacidad de los mismos dirigentes para colocarse ellos mismos o a personas de su confianza en los órganos de dirección del PRI, en organismos prestadores de servicios sociales (IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, FONACOT) y en cargos de elección popular (diputaciones locales y federales, senadurías, alcaldías), posiciones desde las cuales pudieron incidir directamente en los procesos legislativos y en la implementación de políticas económicas y sociales.<sup>107</sup> En este sentido, suscribimos la opinión de Lorenzo Arrieta que sostiene que no todo en el corporativismo son relaciones de control, sino que también hay mediación y coincidencia de intereses.

---

<sup>106</sup> Respecto de la distinción que debe hacerse entre “sectores” y “organizaciones” para entender el corporativismo mexicano, Arnaldo Córdova señala: “Más que los sectores, que no son sino regiones sociales internas y no organismos integrados, son precisamente las organizaciones las que constituyen los verdaderos miembros del partido, con facultades decisorias en la medida de sus efectivos; dicho de otra manera: aparte la defensa de los intereses de grupo o de clases que representan, dentro del partido oficial quienes hacen política son las organizaciones”. Arnaldo Córdova, *La política de masas y el... op. cit.*, p. 23.

<sup>107</sup> Lorenzo Arrieta Ceniceros, *Relación del movimiento obrero con el Estado de México. La consolidación del poder sindical, 1959-1971*, Tesis doctoral, FCPyS-UNAM, México, 1999; “Las perspectivas de la relación de las organizaciones sindicales con el Estado mexicano. El futuro del corporativismo”, *Estudios Políticos*, no. 26, sexta época, enero-abril, 2001; “Descalabro y continuidad del sector obrero del PRI. Persistencia del corporativismo”, *Estudios Políticos*, no. 34, séptima época, septiembre-diciembre de 2003.

Uno de los objetivos de este trabajo es analizar los efectos del corporativismo en la integración y funcionamiento del Poder Legislativo en el régimen de la Revolución mexicana. Schmitter ha sostenido con Hunford que las corporaciones “tienden a incidir directamente en el proceso de gobierno, evitando el parlamento”.<sup>108</sup> Sin embargo, por las consideraciones antes planteadas, se colige que lo distintivo del corporativismo mexicano fue su acentuado carácter político. Esto se explica por la pertenencia directa de las organizaciones sindicales al PRI, una de cuyas consecuencias más importantes fue la incorporación de los representantes de dichas organizaciones al Congreso de la Unión. Se trata de la imbricación de la representación funcional con la representación parlamentaria en un marco institucional autoritario. El mecanismo funciona con la participación directa de las corporaciones en la definición de candidaturas a cargos de representación popular dentro del partido hegemónico, y a partir de ahí, con la operación política de los representantes de las corporaciones en los procesos legislativos dentro y fuera del Congreso de la Unión. Este es uno de los rasgos más salientes del tipo de gobierno unificado que imperó en el régimen de la Revolución.

Las repercusiones de este fenómeno fueron de gran calado. La participación de los dirigentes sindicales en el Congreso y otras instituciones públicas aseguró que el Estado no abandonará el reformismo social heredado de la Revolución. La modalidad mexicana del Estado de Bienestar se explica en parte por el pacto corporativo, pues si el régimen deseaba tener el respaldo de las masas populares no tuvo otra alternativa que satisfacer en alguna medida sus demandas con leyes y reformas de contenido social. En el capítulo 3 se analiza la participación de las organizaciones sindicales en la formulación y procesamiento de iniciativas de ley con un claro contenido social: 1) la influencia del sector popular, especialmente de la organización de trabajadores al servicio del Estado, la FSTSE, en la reforma al artículo 123 constitucional que creó el apartado B (1959); 2) la influencia del sector obrero en la reforma al apartado A del mismo artículo, que se refiere al salario mínimo y al reparto de utilidades (1961) y en la formulación de la Ley Federal del Trabajo (1970); y 3) la influencia del sector campesino en la reforma al artículo 58 del Código Agrario y en la derogación de la Ley de Colonización (1963). El respaldo político que las

---

<sup>108</sup> Phillippe C. Schmitter y Gerhard Lehbruch, *op. cit.*, p. 31.

organizaciones sindicales proporcionaron al Estado en pago a estas medidas fue de gran valía para la continuidad del proyecto industrializador y para la estabilidad del régimen. Esto es más claro sobre todo en el periodo que este estudio abarca, 1958-1964, porque en él se dieron los más serios cuestionamientos no sólo al corporativismo sino a toda la política laboral del Estado. Los movimientos de los ferrocarrileros, telefonistas, tranviarios, electricistas, maestros, médicos, así como las invasiones de tierras y la guerrilla campesina de Rubén Jaramillo, fueron ejemplos de oposición y resistencia que en buena medida tuvieron que ser combatidos echando andar la maquinaria corporativa y la política de masas.

#### 1.2.5 Los grupos políticos: instrumentos para la movilidad e intercambio políticos

Uno de los temas más importantes que ha ocupado a los estudiosos del régimen político surgido de la Revolución Mexicana es el de la élite o clase política.<sup>109</sup> Las explicaciones sobre quién gobierna, cómo se compone el grupo gobernante, cuáles son los procesos de su reclutamiento y movilidad en las instituciones del Estado, son en efecto cruciales para el entendimiento de cualquier tipo de sistema político y lo han sido para explicar el sistema autoritario prevaleciente en México durante el siglo XX. En esta investigación se ha advertido la necesidad de recurrir a ciertos elementos de las teorías de las élites para entender varios procesos involucrados en la institucionalidad del Congreso de la Unión. El primero tiene que ver con la selección de candidatos a diputados y senadores, que es inicio y parte medular de la integración del Congreso. El segundo hace referencia al desempeño del Congreso como institución que hizo posible la circulación de la élite política. El tercero, por último, se refiere al movimiento de los distintos grupos que componen a la élite política para la consecución de objetivos específicos dentro de los procesos legislativos. Es preciso desmenuzar las implicaciones teóricas y analíticas de estos procesos.

---

<sup>109</sup> Debido a que los conceptos de clase política y élite política son amplios e indeterminados, las diferencias que hay entre ellos pueden consistir en matices muy finos según el uso que haga el analista de ellos. En la mayoría de los casos se les utiliza como términos equivalentes e intercambiables. Roderic Ai Camp, *Las élites del poder en México*, Siglo XXI, México 2006; Peter H. Smith, *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, Colmex, México, 1979; Gilberto Ramírez Jacome y Emilio Salim Cabrera, *La clase política mexicana. Análisis de los rasgos y perfiles de los políticos mexicanos contemporáneos*, Edamex, México, 1987; Joy Langston, "Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarégimen", *Política y Gobierno*, no. 2, Vol. II, México, 1995.

Para empezar, la élite política se entiende aquí como el conjunto de individuos que ocupan los cargos dirigentes en las instituciones del Estado. Se trata de un fragmento de la clase social dominante que tiene como función principal el cumplimiento de tareas políticas relacionadas con el funcionamiento del Estado, principalmente del régimen político. Para el estudio aquí planteado, se hace énfasis en aquellos individuos de la élite que integran el Congreso de la Unión, la dirigencia del PRI, las dirigencias de los sectores y organizaciones corporativas y el Poder Ejecutivo, especialmente la Presidencia de la República y los Secretarios de Estado. Estamos de acuerdo con Rogelio Hernández en indicar que la élite política mexicana no es un bloque homogéneo, sino que se divide en numerosos grupos políticos.<sup>110</sup> Considerar a los grupos políticos es importante para entender la movilidad y el intercambio políticos en el régimen autoritario mexicano, fundado en un sistema electoral no competitivo y en un sistema de partido hegemónico. La formación de grupos políticos constituye una respuesta racional a un entorno institucional caracterizado por la casi nula competencia entre partidos para la consecución del poder político.<sup>111</sup> Dado que, como se ha dicho, el partido hegemónico monopolizó las modalidades válidas de participación y ascenso políticos, las únicas opciones de quienes hicieron una carrera política en México, y no contaron con el apoyo de alguna organización de trabajadores, fueron afiliarse al PRI y, una vez dentro de él, formar o integrarse a un grupo político para actuar organizadamente y así conseguir cargos y recursos. Los grupos políticos fueron eficaces mecanismos para la distribución del poder y la movilidad política en el régimen de la Revolución.

El concepto de grupos políticos, como bien mostró Hernández, tiene la ventaja de poder ser utilizado para el análisis de los procesos políticos tanto en el nivel regional como en el nacional. La literatura que se ocupa de la actuación de la élite política dentro del proceso político regional<sup>112</sup>, revela que a pesar de la centralización del poder que caracterizó al Estado posrevolucionario, en las entidades federativas prevalecieron

---

<sup>110</sup> Rogelio Hernández, *Los grupos políticos en México. El caso del Estado de México*, Tesis doctoral, FCPyS-UNAM, México, 1996, p. 11.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 40; Joy Langston, "Sobrevivir...*op. cit.*", p. 244.

<sup>112</sup> Rogelio Hernández, *op. cit.*; Javier Hurtado, *Familias, política y parentesco: Jalisco 1919-1991*, UdG-FCE, México, 1993; y de especial utilidad para entender la estructura de poder regional resulta Wil G. Pansters, *Política y poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987*, BUAP-FCE, México, 1998.



estructuras de poder con una dinámica interna específica. Ésta se explica tanto por la constitución y movimiento de las fuerzas políticas locales como por la intervención de las fuerzas federales, en especial del Poder Ejecutivo. Si bien en el segundo apartado de este capítulo se hizo referencia a la centralización del poder político, por la vía de la remoción de gobernadores y el control del presupuesto, esta afirmación debe complementarse agregando que tal centralización no implicó que el poder central hiciera desaparecer toda formación política regional. La complejidad del régimen autoritario emanado de la Revolución fuerza a considerar que su formato característico de alguna manera se reprodujo en las entidades federativas, de tal forma que en ellas también operaban el corporativismo, el partido hegemónico y los grupos políticos, si bien bajo la reglas del poder central.<sup>113</sup>

Considerar el enfoque de los grupos políticos para entender la complejidad del proceso político regional adquiere suma importancia en el estudio de los procesos de selección de candidatos a diputados y senadores en el periodo que nos ocupa. Contrariamente a lo que se plantea en muchos de los estudios sobre el sistema político mexicano<sup>114</sup>, en este trabajo se establece que la selección de candidatos para la integración de las Cámaras del Congreso no se redujo al “palomeo” de personajes hecho por el Presidente de la República o la dirigencia del PRI. Se trató más bien de un proceso que incluía la competencia y negociación de intereses entre diferentes grupos políticos regionales, nacionales y organizaciones sindicales, todos miembros del PRI. En este proceso, las fuerzas en pugna siempre cuidaron que sus favoritos para obtener las candidaturas en los distritos y las entidades fueran personajes con cierto reconocimiento,

---

<sup>113</sup> La centralización política es un proceso fundamental en la institucionalización del régimen de la Revolución, que tuvo lugar en los años 20 y 30 del siglo pasado e implicó la ruptura de los cacicazgos regionales de tipo tradicional que se negaban a subordinarse al poder federal (e.g. Cedillo, Tejeda, Zuno, Garrido Canabal). La frecuencia con que se usó la facultad de declarar desaparecidos los poderes locales tuvo que ver con este proceso. Sin embargo, la estructura de poder regional no desapareció, sino que se reconstituyó bajo las nuevas reglas del régimen centralizador encumbrando a nuevos hombres fuertes y grupos de influencia en las regiones. Véase Carlos Martínez Assad (coord.), *Estadistas, caciques y caudillos*, IIS-UNAM, México, 1988 y Wil G. Pansters, *op. cit.*, en especial el capítulo III.

<sup>114</sup> Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, UdeG-FCE, México, 2001, p. 287; Bo Anderson y James Cockroft, “Control and cooptation in Mexican Politics”, en *International Journal of Comparative Sociology*, VII, 1, 1966, p. 17; Manuel Zuñiga Aguilar, “De revolucionarios a legisladores: en busca de la legitimidad perdida”, en Víctor Manuel Muñoz Patraca (coord.), *Partido Revolucionario Institucional, 1946-2000. Ascenso y caída del partido hegemónico*, FCPyS-UNAM/Siglo XXI, México, 2006, pp. 44-66.

trayectoria y respaldo social, ya sea en el ambiente político nacional o local, de tal suerte que se pudiera justificar su postulación ante los actores con poder de decisión, esto es, la dirigencia del PRI y el mismo Presidente de la República. Lo que resultó casi siempre fue la asignación de cuotas de diputados y senadores a las organizaciones sindicales, al gobernador, a las dirigencias locales y nacionales del PRI y al propio Presidente.

La identificación de los grupos políticos, con lazos en el ámbito regional y federal, así como su movilidad hacia las Cámaras del Congreso, permitirá en un segundo momento analizar la circulación de estos grupos en los cargos legislativos. En el siguiente capítulo se presentan casos de personajes que fueron diputados en una legislatura y fueron capaces de colocarse en la legislatura siguiente como senadores por identificarse con el grupo político del gobernador en turno; también casos en los que ciertos distritos estaban dominados por algún grupo político en especial o por alguna organización sindical por tratarse de territorios con colonias de población obrera. Como se verá, estos modos de acción de los grupos constituyen respuestas racionales al condicionamiento institucional que supone la regla de la no reelección. Lo que se destaca de ello es el desempeño del Congreso como institución capaz de reproducir y hacer circular a la élite revolucionaria aglutinada en el PRI, asunto no menor para la estabilidad del régimen.

Finalmente, el enfoque de los grupos políticos también permitirá entender ciertos aspectos del funcionamiento del Congreso de la Unión. Procesos tales como la designación de los representantes de las diputaciones y senadurías en la Gran Comisión, o el reparto de las comisiones permanentes, así como la conducción de las relaciones entre las Cámaras y el Poder Ejecutivo, tuvo un componente institucional y un componente de actuación informal de los grupos que conformaban la fracción parlamentaria del PRI. Hubo incluso procesos legislativos en los que las diferencias de intereses dentro de las fracciones del PRI en ambas cámaras causaron polémica. Es el caso de la iniciativa de reforma al artículo 59 de la Constitución para permitir la reelección consecutiva de diputados, presentada el 13 de octubre de 1964. Mucho revuelo hubo entre los distintos grupos políticos del PRI, unos pronunciándose a favor y otros en contra de la reelección, disputa que finalmente se dirimió en el seno del partido, no en las instancias legislativas.

### 1.3 El papel del Congreso de la Unión en la mecánica del Régimen de la Revolución Mexicana

A partir de las consideraciones anteriores, se puede afirmar que el Congreso de la Unión era la pieza que recibía, integraba y refuncionalizaba la fuerza de los distintos elementos que componían al régimen de la Revolución Mexicana. Era, por así decirlo, uno de los ejes de unión de la compleja mecánica de este régimen autoritario. Para empezar, y siguiendo el orden de exposición de este capítulo, debe indicarse que el Congreso funcionaba como una caja de resonancia de la ideología de la Revolución. Como se mostrará en los capítulos siguientes, ya desde las campañas congresionales se podía ver que los candidatos cumplían la tarea de llevar el mensaje de los gobiernos de la Revolución hasta los lugares más alejados de la República. El mensaje casi siempre versaba sobre los beneficios otorgados por el gobierno y las futuras recompensas que se esperarían del apoyo del Poder Legislativo al proyecto presidencial. Los receptores eran no sólo los ciudadanos de a pie, sino los grupos y organizaciones locales. A partir de su estudio sobre las campañas congresionales de 1967 en Yucatán, Karl M. Schmitt concluyó que éstas sirvieron, en efecto, para la construcción de la Nación (*nation-building*), para la creación de una “cultura cívica” nacional fundada en la idea de los logros de los gobiernos de la Revolución.<sup>115</sup>

Aún más importante es observar la reproducción de la ideología de la Revolución en el quehacer cotidiano de las Cámaras. No sólo sucedió que los legisladores repitieron por compromiso la retórica revolucionaria durante sus sesiones, sino que esta ideología constituyó el esquema mental y el referente valorativo de las tareas que desempeñaron dentro de la institución parlamentaria. Era una verdadera “lógica de lo adecuado” que mostraba la correspondencia entre el rol de los diputados y senadores, la ideología mencionada como esquema conceptual y las reglas y prácticas políticas que se seguían

---

<sup>115</sup> “En esta elección [1967, Yucatán], como en otras, los líderes priistas reunieron apoyo y obtuvieron los votos de la mayoría insistiendo en la campaña que sólo el PRI es el verdadero partido de la Revolución, recordando los logros de pasadas administraciones y prometiendo futuras recompensas.” Karl M. Schmitt, “Congressional campaigning in Mexico: A View from the Provinces”, *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 11, No. 1 (January, 1969), p. 100. Traducción libre del autor. Esta interpretación también la sostiene, aunque con ligeros matices Rudolph O. de la Garza, *The Mexican Chamber of deputies and the Mexican Political System*, Dissertation PhD, University of Arizona, 1972, pp. 76-82.

dentro del Congreso. En los siguientes capítulos se analizan con cierto detalle algunas de las iniciativas de ley y reforma que se presentaron en el periodo 1958-1970, pero cabe adelantar que todas ellas muestran una institucionalidad fundada en la congruencia entre las reglas políticas imperantes en el PRI y en las Cámaras, las necesidades que imponían los acontecimientos del momento y la ideología de la Revolución.

La relación del Congreso con el Poder Ejecutivo es, para los propósitos de este estudio, la cuestión más importante en la mecánica del régimen de la Revolución. La literatura sobre el sistema político mexicano y los estudios específicos del Congreso o de alguna de sus cámaras, acuden siempre a las cifras sobre la cantidad de iniciativas presentadas por los legisladores y el Ejecutivo, así como a las cifras de aprobación de las mismas, como prueba para demostrar que la relación se definió por la “absoluta subordinación” del Poder Legislativo con respecto al Ejecutivo y que, para todo propósito práctico, el Presidente fue el “gran legislador” de México.<sup>116</sup> La explicación más socorrida que se ha dado a esto es que los legisladores del PRI controlaron la mayoría en ambas Cámaras durante la mayor parte del siglo XX, la cual obedecía al mandato del Presidente por ser el líder real del partido. Sin embargo, esta explicación oscurece la cuestión fundamental. En lugar de tomar partido por los valores de la democracia para juzgar críticamente la relación Ejecutivo-Legislativo y concluir lo obvio, que el equilibrio

---

<sup>116</sup> La fuente canónica a la que han acudido la mayoría de los estudios es *La democracia en México* de Pablo González Casanova (p. 31): “Estudiando las votaciones de la Cámara de Diputados sobre los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo, en el periodo 1935-1959 [...] nos encontramos con los siguientes hechos: en 1935, 1937 y 1941 —esto es, durante los gobiernos de Cárdenas y Ávila Camacho— el 100% de los proyectos de ley enviados por el Ejecutivo fueron aprobados por unanimidad. A partir de 1943 son aprobados por unanimidad el 92% de los proyectos (1943), el 74% de los proyectos (1947), el 77% (1949), el 59% (1953), el 62% (1955), el 95% (1959), el 82% (1961).” Otros estudios sobre la Cámara de Diputados han generado su propia base de datos para sostener el mismo argumento. Así, por ejemplo, la tesis doctoral de Luisa Béjar (*El papel de la legislatura en el sistema político mexicano (1964-1978)*, FCPyS-UNAM, México, 1995) indica que en la XLVI Legislatura (1964-1967) el Ejecutivo presentó el 43.14% del total de iniciativas y los legisladores presentaron el 56.86%; en la XLVII (1967-1970) el Ejecutivo presentó el 51.32% y los legisladores el 48.68%; en la XLVIII (1970-1973) el Ejecutivo presentó el 78.72% y los legisladores el 21.28%. No dice cuáles son los porcentajes de aprobación. La tesis doctoral de Rudolph O. de la Garza (*The Mexican Chamber...op. cit.*, p. 43) indica que en el periodo 1940-1970 fueron aprobadas 664 iniciativas del Ejecutivo y tan sólo 143 fueron aprobadas de las iniciativas presentadas por los diputados. La fuente de datos más reciente es la que aparece en el libro de Juan Molinar y Jeffrey Weldon (*Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964*, Cámara de Diputados LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009). Los autores indican que entre 1917 y 1964 se aprobaron 3000 proyectos de ley, de los cuales 67% fueron presentados por el Ejecutivo, 27.2% por los diputados y 4.6% venían del Senado (p. 70). Aunque los números en todas estas fuentes apuntan a la misma dirección, es notable que hay muchas diferencias entre ellos.

democrático de poderes no existía, es preciso desentrañar la naturaleza de esa misma relación dentro de la lógica de funcionamiento del régimen autoritario, lo cual puede lograrse a partir del análisis de procesos legislativos concretos. En este sentido, es preciso examinar el papel del Presidente de la República y de los Secretarios de Estado en la formulación y cabildeo de las iniciativas de ley y reforma, la relación de estos mismos actores con los líderes de la Gran Comisión en ambas Cámaras y el desempeño de éstos en el mantenimiento de la disciplina en el proceso legislativo.

Por otro lado, hay que decir que el Congreso de la Unión era una institución que formaba parte del sistema electoral no competitivo del régimen autoritario. Recuérdese que en cada proceso electoral federal las Cámaras podían acreditar a un diputado y a un senador como representantes ante la Comisión Federal Electoral. También, destaca el complejo sistema de autocalificación de las elecciones congresionales y la calificación de la elección presidencial por parte de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral. La función electoral acredita la manera en que el Congreso de la Unión está enclavado en la mecánica autoritaria del régimen de la Revolución.

Por último, queda por precisar las múltiples conexiones entre el PRI como partido hegemónico y el Congreso de la Unión. Para empezar, debe decirse que desde febrero de 1953 los Estatutos del PRI establecieron que pasarían a formar parte integrante del Comité Central Ejecutivo Nacional dos Secretarías de Acción Política, una a cargo de un diputado y la otra de un senador.<sup>117</sup> Esto tuvo como propósito, entre otras cosas, asegurar la disciplina y la unidad política del grupo parlamentario del PRI en el Congreso. Asimismo, ya se dijo que el PRI prácticamente monopolizaba las formas válidas de participación política y que, por tanto, cualquier individuo que quería hacer carrera política tenía que convertirse en militante de este partido y hacer trabajo en su favor. Pues bien, un primer cargo que servía como premio para aquellos militantes que se distinguían por su trabajo a favor del partido y del régimen era el de legislador. En este sentido, el Congreso funcionaba como una especie de plataforma de reclutamiento político de segundo orden. Como se

---

<sup>117</sup> Artículos 23 y 36 de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional, México, D.F., 7 de febrero de 1953. Consultados en PRI, *Historia Documental del Partido de la Revolución*, Instituto de Capacitación Política, México, 1984. Tomo 6, 1951-1956, pp. 555, 558.

tendrá oportunidad de ver en el siguiente capítulo, aquellos individuos que habían participado en las dirigencias local o nacional del PRI, o que habían desempeñado un cargo en algún gobierno local, o se habían distinguido por su labor en algún sindicato, se hacían acreedores a una senaduría o una diputación. Una vez en las Cámaras, estos individuos tenían la oportunidad de hacer contactos con los personajes más prominentes de la vida política nacional y aumentar así las posibilidades de continuidad de su carrera política.<sup>118</sup> Es aquí donde adquieren relevancia los grupos políticos, pues si bien los personajes que entraban a las cámaras podían ya ser parte de alguno grupo, su experiencia parlamentaria les permitía ensancharlo para ascender a nuevas y mejores posiciones dada la restricción de la no reelección consecutiva.

A todo esto debe agregarse la gran oportunidad que representaba ser miembro del Congreso en términos de cobertura institucional. Ser legislador implicaba obtener recursos para realizar labores de gestoría en los distritos; esta actividad le servía al régimen como puente de comunicación con los ciudadanos, como apéndice para resarcir las deficiencias de la administración en la provisión de servicios, como medio para prestigiar a los legisladores al hacer efectiva una de las modalidades que puede tomar la representación política y como vía de retroalimentación.<sup>119</sup> Los representantes de los sindicatos que se convertían en legisladores tenían la oportunidad de hacer planteamientos para avanzar en las reformas sociales e incluso vigilar en comisiones la redacción de alguna iniciativa que les incumbiera directamente. Esto, como se dijo antes, era una de las expresiones más nítidas del corporativismo en el Congreso.

Con todo, quizá la mayor aportación del Congreso para la estabilidad del régimen de la Revolución fue dar cabida a los partidos de oposición. Concretamente, la Cámara de Diputados fue el órgano en el que se atrincheraron los partidos minoritarios para plantear su

---

<sup>118</sup> Rodolfo de la Garza indica que “58 diputados del PRI que sirvieron durante el periodo analizado [1940-1970] llegaron a una de las 81 posiciones políticas más importantes y 20 diputados lo hicieron al terminar su encargo en la Cámara. 31 diputados se convirtieron en gobernadores, 17 en senadores, otros sirvieron como miembros del gabinete, como asesores de los Secretarios de Estado o como directores o asesores de los directores de los órganos de gobierno semi-autónomos; otros más fueron funcionarios del PRI nacional o líderes de sindicatos nacionales.” *The Mexican Chamber of deputies and...op. cit.*, pp. 161-162.

<sup>119</sup> Ver Luisa Béjar, “La gestoría en la actividad parlamentaria”, en *Crónica Legislativa*, Año I, No. 5, septiembre-noviembre de 1992.

visión de los asuntos públicos e interpelar al gobierno por sus desaciertos. No sólo se trató, como a menudo se afirma, de asegurarse la presencia de “partidos satélite” para aparentar que las decisiones se tomaron en un entorno de pluralidad. Los partidos minoritarios, especialmente el PAN y el PPS, estaban genuinamente convencidos de que su participación dentro de las instituciones podía llevar a una transformación paulatina del régimen político. Por su parte, el Ejecutivo y los líderes del PRI estaban conscientes de que la presencia de oposición a la izquierda y a la derecha del espectro político servía no sólo para legitimarse como centro gobernante frente a los ciudadanos y al exterior, sino también para disminuir las posibilidades de rebelión. Y en este punto el régimen mexicano no fue excepcional. Recientemente se han publicado estudios que señalan que los regímenes autoritarios estables y duraderos son los que han contado con una legislatura en la cual pueden “encapsular” a la oposición, asegurarse su participación en los canales institucionales para inhibir la rebelión, dar cabida a los hombres de negocios para garantizar el derecho de propiedad, la inversión y el crecimiento económico, cooptar a líderes de organizaciones sociales, etc.<sup>120</sup> Además, no debe olvidarse que fue precisamente la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados la fuerza que presionó directamente hacia la liberalización del régimen autoritario y hacia una mayor pluralidad en el Congreso.<sup>121</sup>

Hasta aquí, se ha intentado asentar las características del régimen de la Revolución Mexicana y situar al Congreso de la Unión dentro de su mecánica, para así tener una idea más clara del complejo contexto de su integración y funcionamiento. Ahora corresponde examinar las rutinas, procedimientos y prácticas políticas que son inherentes a la institución parlamentaria. Esto es lo que se aborda en los siguientes capítulos.

---

<sup>120</sup> El estudio de Jennifer Gandhi & Adam Przeworski (“Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats”, *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 11, November 2007, p. 1280) utiliza una muestra de 139 países; el de Abel Escribâ Folch (“Legislatures in authoritarian regimes”, *Working Paper 196*, Center for the Advanced Study in Social Science, Juan March Institute, septiembre de 2003) utiliza una muestra de 93; el de Joseph Wright (“Do authoritarian institutions constraint? How legislatures affect economic growth and investment”, *American Journal of Political Science*, Vol. 52, no. 2, abril de 2008, p. 322) utiliza una muestra de 108. Todas incluyen a México y otros países de Latinoamérica, África, Asia y Medio Oriente.

<sup>121</sup> En este punto, tampoco nuestro país fue excepcional. Scott Desposato estudia el comportamiento de los legisladores del Brasil autoritario (1964-1985) y destaca las decisiones que toman presionando hacia la apertura del régimen. Scott W. Desposato, “Legislative Politics in Authoritarian Brazil”, *Legislative Studies Quarterly*, XXVI(2), pp. 287-288.

## CAPÍTULO 2. LA INSTITUCIONALIDAD DE LA INTEGRACIÓN DEL CONGRESO EN EL RÉGIMEN DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA

Uno de los planteamientos clave de este trabajo es que el funcionamiento del régimen de la Revolución Mexicana, en tanto que régimen autoritario, sólo se entiende tomando en cuenta la relación de la estructura jurídica con las prácticas efectivas del ejercicio del poder. En este capítulo se abordan los elementos constitucionales y legales de la integración del Congreso de la Unión, pero vistos en operación en los hechos y procesos políticos. Esto tiene como objetivo determinar las rutinas, los procedimientos estándar, los patrones que definieron esta primera fase de lo que hemos llamado la institucionalidad del Congreso en el periodo 1958-1970.

El artículo 40 de la Constitución de 1917 estableció que el pueblo mexicano instituyó una República representativa, democrática y federal, y el artículo 49 estipuló la división de poderes. No es extraño, sin embargo, que el sistema constitucional en combinación con las circunstancias histórico-políticas diera lugar a la formación de un régimen autoritario. Ahora se sabe que los regímenes autoritarios típicos del siglo XX en América Latina también tuvieron constituciones que establecieron repúblicas democráticas con división de poderes.<sup>122</sup> En consecuencia, este estudio se aleja del tan socorrido lugar común que dice que la vida política de México ha estado marcada por una brecha entre las “leyes” y los “hechos”, entre lo “formal” y lo “real”. Por el contrario, se sostiene que las normas y las instituciones de la época que nos ocupa o fueron causas eficientes o por lo menos elementos insoslayables de las prácticas autoritarias que dieron su perfil al régimen de la Revolución.<sup>123</sup>

---

<sup>122</sup> Considérese como ejemplo la Constitución de Brasil de 1967, la que legalizó la dictadura militar, que en sus artículos 1° y 6° establecen, respectivamente, la República Federal y la división de poderes. Para mayores ejemplos véase AA.VV., *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, IJ-UNAM, México, 1977.

<sup>123</sup> Guadalupe Pacheco y Juan Reyes del Campillo plantean con agudeza que en el sistema político mexicano se amalgaman instituciones y prácticas políticas que corresponden a tres modelos teóricos distintos: el liberal, el corporativo y el autoritario. Se supondría que sobre “instituciones y practicas propias del liberalismo (tales como el voto universal y secreto)”, se establece un modelo de hacer política que se distingue por adscribir colectivamente a las organizaciones obreras y campesinas al partido oficial y a las Cámaras del Congreso (corporativismo), pero siempre guardándose el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo (autoritarismo). Guadalupe Pacheco Méndez y Juan Reyes del Campillo, “La distribución de candidaturas a diputados en el PRI (1979-1985)”, *Argumentos*, No. 2, noviembre de 1987, p. 48. Nuestro planteamiento es distinto al de estos autores en dos puntos. En el primero, nosotros enfatizamos que



Respecto de la integración del Congreso en este régimen, la Constitución estableció en su artículo 50 un Poder Legislativo de elección popular, autónomo en su constitución y bicameral. Como indica Moisés Ochoa Campos<sup>124</sup>, la Cámara de Diputados se diseñó como un *órgano representativo popular* porque se estipuló que se compusiera de representantes de la Nación, electos directamente por los ciudadanos cada tres años en distritos uninominales establecidos con base en el censo general de población (arts. 51 y 52). A partir de 1964 se añadieron a la representación nacional los diputados de partido. De esta manera, se estipuló que los diputados *representan* al pueblo en general y a sus distritos electorales sólo para propósitos de gestoría.<sup>125</sup> En cambio, el Senado se diseñó como un *órgano representativo federal*<sup>126</sup> porque debía integrarse con representantes de las entidades federativas, electos directamente cada seis años y cuya declaratoria de mayoría sería emitida por las legislaturas de los estados (art. 56).

Dentro de este marco se formó por sesenta años consecutivos (de 1937 a 1997) un *gobierno unificado*, en el que un solo partido acaparó la titularidad del Poder Ejecutivo, la mayoría de las diputaciones y todas las senadurías, proceso que a su vez se explica por la institucionalización del régimen político del Estado mexicano. La hegemonía del PRI y el sistema electoral no competitivo controlado por los mismos poderes del Estado (Ejecutivo y Legislativo), aunado al fuerte apoyo social proporcionado por las organizaciones corporativistas, son elementos clave de dicho proceso. En estas condiciones, era seguro que el PRI acaparara casi todos los puestos de elección popular, especialmente los puestos legislativos en los congresos locales y federal.

---

muchas de las reglas que determinaban la integración y funcionamiento del Congreso eran, de suyo, autoritarias. En el segundo, consideramos que el corporativismo debe entenderse como elemento del sistema autoritario, y no como un modelo aparte.

<sup>124</sup> Moisés Ochoa Campos, "Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano", en Moisés Ochoa Campos *et. al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, Comité de Asuntos Editoriales del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, México 1973, pp. 71-72.

<sup>125</sup> Autores como Luisa Béjar y el propio Ochoa Campos consideran que la gestoría cae dentro de las actividades que componen a la representación siempre y cuando se le entienda como función concreta dirigida a satisfacer peticiones particulares. Algunos sugieren que esta actividad está fundamentada en el artículo 8° de la Constitución que consagra el derecho de petición. Véase Luisa Béjar, "La gestoría en la actividad parlamentaria", en *Crónica Legislativa*, Año I, No. 5, septiembre-noviembre de 1992 y Moisés Ochoa Campos, "Caracterización... *op. cit.*", pp. 71-72.

<sup>126</sup> Moisés Ochoa Campos, "Caracterización... *op. cit.*", pp. 72-73.

Bajo estas consideraciones, nos parece pertinente examinar en este capítulo las distintas etapas de la institucionalidad de la integración del Congreso del periodo aquí delimitado, a saber: 1) los procedimientos de reparto de candidaturas a puestos legislativos dentro del PRI; 2) las elecciones congresionales; 3) la autocalificación de las elecciones; y 4) las rutinas de distribución del poder en las cámaras (con énfasis especial en la conformación de las comisiones y órganos de dirección). Para redondear, en una última sección se asentarán algunas notas y reflexiones sobre la circulación de los grupos políticos en el Congreso, fenómeno que resultaba del mecanismo de no-reelección consecutiva con que se dotó a la institución.

## 2.1 Etapas precursoras de la integración

En un artículo publicado en 1987, Guadalupe Pacheco y Juan Reyes del Campillo enunciaron que la conformación de la Cámara de Diputados del viejo régimen político se operaba en dos niveles. El primero tenía lugar en el interior del PRI y se refería al proceso de selección de candidatos; el segundo ocurría a la luz pública y se concretaba en el proceso electoral, que en opinión de los autores era un mecanismo meramente legitimador de lo previamente decidido en el primer nivel.<sup>127</sup> Esta idea, correcta en lo esencial, debe ser ampliada y matizada. En nuestro enfoque, estos dos niveles de operación política corresponden únicamente a las etapas precursoras de la integración, no de una sola Cámara, sino de todo el Congreso de la Unión. Como se dijo arriba, otras etapas igualmente esenciales son la autocalificación de las elecciones y la conformación de comisiones y órganos de dirección en ambas cámaras. Por su parte, es cierto que la etapa correspondiente a la elección congresional es legitimadora, pero esto no debe minimizarse –como hacen los autores citados– porque tiene gran relevancia. Las elecciones de diputados y senadores servían para que los candidatos recogieran las principales demandas de la gente de su distrito, con el propósito de hacerlas valer en su labor como gestores ante la administración pública local o federal y así ampliar las bases del consenso social en torno al régimen político en México, cosa que no es menor.

---

<sup>127</sup> Guadalupe Pacheco Méndez y Juan Reyes del Campillo, “La distribución... *op. cit.* p. 48.

Lo que hemos denominado “etapas precursoras de la integración del Congreso” se refiere a los procedimientos seguidos en el PRI para seleccionar a sus candidatos a cargos legislativos y a las elecciones congresionales. Se trata de dos aspectos poco atendidos pero muy interesantes para entender no sólo la institucionalidad del Congreso sino también el tipo de política que se hacía en el régimen autoritario mexicano.

### 2.1.1 Procedimientos de reparto de candidaturas a cargos legislativos en el Partido de la Revolución. Papel de sectores y grupos políticos

Contrario a lo que sucede con otros temas, en lo tocante a los procedimientos de selección de candidatos a cargos legislativos no existe homogeneidad en la literatura sobre política mexicana. Dentro de las obras que podríamos denominar clásicas, Pablo González Casanova sugirió en *La democracia en México*, por ejemplo, que un Presidente tiene influencia decisiva en la integración de las Legislaturas en el sentido de que los primeros tres años de su sexenio gobierna con la Legislatura que “le hereda” su predecesor y luego él integra las dos siguientes, una de las cuales representa “su herencia” a su sucesor.<sup>128</sup> Esta opinión se hizo muy popular a partir de los años 60’s, gracias al respaldo que a Casanova y a otros proporcionó la obra *The making of modern Mexico* de Frank Brandenburg. Este autor planteó que una tercera parte de los senadores los nombraba el candidato presidencial y las otras dos los sectores del PRI, en tanto que la Cámara de Diputados se repartía como sigue: el candidato presidencial designaba 20 por ciento, los gobernadores y caciques regionales 15 por ciento, a los partidos de oposición se les concedía 5 por ciento y el 60 por ciento restante se repartía entre los sectores. Los candidatos nombrados por los sectores, gobernadores y caciques estaban sujetos a la aprobación final del presidente en funciones y del candidato presidencial, quienes podían vetarlos en el último momento.<sup>129</sup> Con algunas variaciones, Vincent Padgett y Rodolfo de la Garza siguen el mismo patrón de

---

<sup>128</sup> Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Ediciones ERA, México, 1964, p. 31; En su obra *El Estado y los partidos políticos en México* (ERA, México, 1982) el planteamiento de este autor se vuelve más complejo. Señala que la lucha por los puestos de representación popular responde a un sistema institucional de “mediaciones y conciliaciones”, con sus “dosis variadas y combinadas de lógica autoritaria y paternalista, democrática y negociadora, oligárquica y burguesa”. Este sistema se resolvía en la auscultación de los grupos más activos del PRI para seleccionar, de entre ellos, a los futuros representantes (pp. 108 y 116-117).

<sup>129</sup> Frank Brandenburg, *The making of modern Mexico*, Prentice-Hall, INC-Englewood Cliffs, N.J. USA, 1964, pp. 155-156.

argumentación.<sup>130</sup> Sorprende que se haya popularizado tanto esta opinión dado que ni González Casanova, Brandenburg y Padgett aportaron pruebas documentales concluyentes para sostenerla.

Otros trabajos, como el de Bo Anderson y James Cockroft y el de Karl M. Schmitt, hacen depender de la decisión final de los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional del PRI el reparto de candidaturas a puestos legislativos, con base en el conocimiento de los apoyos que los pre-candidatos tuvieran en los sectores del partido.<sup>131</sup> El papel de los sectores también resulta fundamental para la selección de candidatos en el análisis de Lorenzo Arrieta y Ricardo Espinoza, aunque para ellos la decisión final descansaba en el Presidente de la República por ser él quien decidía la continuidad de las carreras políticas. Benito Nacif sostiene que la no reelección dejó en manos del CEN del PRI el control de la nominación de candidatos a puestos legislativos. En tanto, Javier Hurtado, basándose en una entrevista que sostuvo con Luis Echeverría, sostiene que el proceso en cuestión consistía en un “palomeo” de aspirantes para formar una lista final de quienes integrarían las Cámaras, operación en la cual participaban el titular del Ejecutivo, el presidente del CEN del PRI y el Secretario de Gobernación.<sup>132</sup>

El planteamiento más consistente, pero también el más general, es el que han hecho Guadalupe Pacheco, Rogelio Hernández y Luis Medina en el sentido de que el procedimiento de reparto de candidaturas a puestos legislativos consistía en la asignación de *cuotas* de distritos electorales a los sectores del PRI según el peso específico que tuvieran en las distintas regiones del país. Estos autores han documentado que este

---

<sup>130</sup> L. Vincent Padgett, *The mexican political system*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1966, p. 139; Rudolph O. de la Garza, *The Mexican Chamber of deputies and the Mexican Political System*, Dissertation PhD, University of Arizona, 1972, pp. 138-139.

<sup>131</sup> Bo Anderson y James Cockroft, “Control and cooptation in Mexican Politics”, en *International Journal of Comparative Sociology*, VII, 1, 1966, p. 17; Karl M. Schmitt, “Congressional campaigning in Mexico: A View from the Provinces”, *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 11, No. 1 (January, 1969), p. 97.

<sup>132</sup> Lorenzo Arrieta y Ricardo Espinoza, “El Congreso mexicano de pluralismo limitado”, en Adrián Giménez-Welsh H. y Pedro F. Castro Martínez (coords.), *Sistema político mexicano ayer y hoy, continuidades y rupturas* Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Senadores, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, LXI Legislatura, 2010, pp. 492-493; Benito Nacif, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, en Carlos Elizondo y Benito Nacif (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE, FCE, México, 2006, pp. 113; Javier Hurtado, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, UdeG-FCE, México, 2001, p. 287.

procedimiento se inauguró el 20 enero de 1946 como un pacto político entre las principales organizaciones de masas y la dirigencia del partido para anular los efectos de los Estatutos del recién nacido PRI, los cuales hubieran significado la pérdida de influencia de dichas organizaciones en la selección de candidatos.<sup>133</sup> Como se recordará, los Estatutos del PRM (abril de 1938) habían establecido la “democracia funcional” (art. 56) y habían dejado enteramente a los sectores la selección de candidatos (art. 63 y 66).<sup>134</sup> Esto cambió sustancialmente en los Estatutos del PRI (enero de 1946), cuando se estipuló que la selección se dejaba al “voto individual de los militantes” (art. 56), poniendo en serio peligro el poder de los sectores.<sup>135</sup> El pacto político mencionado, que bien podríamos llamar *corporativo*, dejó sin efectos el voto individual de militantes, pues en su base segunda estipuló que las organizaciones del PRI deberían aceptar “que todo acto electoral, ya sea para la constitución de los órganos del partido, la asignación de los integrantes de éstos o *la postulación a cargo de elección interna y popular se regirá por el principio del derecho de las mayorías* que radiquen en cada uno de los sectores agrario, obrero y popular del partido”.<sup>136</sup>

Con todo, dados los potenciales problemas que para el corporativismo mexicano podía ocasionar seguir manteniendo Estatutos que ordenaban el voto individual de militantes para la selección de candidatos, los Estatutos de 1953 inauguraron el sistema de convenciones regionales, distritales y nacional con el propósito de que el PRI y los

---

<sup>133</sup> Guadalupe Pacheco Méndez, “Los sectores del PRI en las elecciones de 1988”, *Mexican Studies*, Vol. 7, No. 2, (Summer, 1991), p. 256; Luis Medina, *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952. Civilismo y modernización del autoritarismo*, T. 20, El Colegio de México, México, 1979, pp. 76-79; Rogelio Hernández, “La historia moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento”, en *Foro Internacional*, Vol. 40, núm. 2, México, abril-junio de 2000, p. 285. En el capítulo anterior se dijo que incluso la CTM amagó con salirse del PRI e incorporarse al Partido Popular, como una medida de presión para recuperar su influencia en el reparto de candidaturas.

<sup>134</sup> Estatutos del PRM, 1° de abril de 1938. Consultados en Miguel Osorio Marbán, *El Partido de la Revolución Mexicana (ensayo II)*, Impresora del Centro, México, 1981, pp. 387-393.

<sup>135</sup> Estatutos del PRI, 18 de enero de 1946. Consultados en *Ibíd.*, pp. 577-579. Para una visión de lo que ocurría en el PNR con los procesos de selección de candidatos a diputados y senadores véase Manuel Zuñiga Aguilar, “Partido Nacional Revolucionario (PNR). Método y práctica en la selección de candidatos a puestos de elección popular (1929-1938)”, *Estudios Políticos*, novena época, No. 24, septiembre-diciembre de 2011, pp. 33-53. El autor destaca que la decisión final entorno a la selección de candidatos descansaba en los caudillos militares, caciques y hombres fuertes de las regiones, y que poca o nula era la participación del Presidente de la República.

<sup>136</sup> El documento del Pacto se puede consultar en PRI, *Historia documental CNOP, 1943-1959*, ICAP, México, 1984, pp. 221-222. Las cursivas son nuestras.

gobiernos de la Revolución garantizaran la participación y el respaldo de las principales organizaciones de masas.<sup>137</sup> A nuestro juicio, el sistema de convenciones lo que hizo en última instancia fue institucionalizar el pacto político de reparto de cuotas de candidaturas establecido en 1946. Los procedimientos contemplados en la celebración de convenciones permitieron generar un equilibrio político entre, por un lado, la necesaria asignación de candidaturas a las organizaciones corporativistas y a los grupos políticos (regionales y nacionales), y por otro, el necesario control que debía asegurarse la dirigencia del PRI sobre su estructura territorial. Este planteamiento obliga a pasar revista brevemente al sistema de convenciones y a tratar de determinar cómo se decidía efectivamente el reparto de cuotas.

El sistema de convenciones que rigió en el periodo 1958-1970 quedó delineado por los Estatutos de 1953 y 1960 y por las bases de las convocatorias expedidas por el CEN del PRI en los años 1958, 1961, 1964 y 1967.<sup>138</sup> De acuerdo con estos documentos, los candidatos a diputados eran electos en convenciones que se celebraban en cada uno de los distritos electorales en que estaba dividido el territorio nacional, mientras que dos candidatos a senadores eran electos en convenciones celebradas en cada una de las entidades federativas. Las convenciones quedaban integradas por delegados de los tres sectores del PRI, el obrero, campesino y popular. Generalmente, a las convenciones distritales asistían 30 delegados por cada sector, y a las estatales 50 delegados por cada sector. El candidato que resultaba electo se determinaba por el voto de estos delegados que se emitía en la siguiente forma: a cada sector le correspondía un voto, de modo que resultaba candidato aquella persona que lograra reunir por lo menos 2 votos de los sectores; el voto de cada sector se determinaba por la mayoría de los delegados que lo integrasen.

Lo destacable de este sistema es el enorme control que sobre él ejercía el Comité Ejecutivo Nacional. Para empezar, todas las reglas de procedimiento que debían seguirse en

---

<sup>137</sup> En estricto sentido, la figura de las convenciones ya se había establecido en los Estatutos del PNR (1929), pero, como es obvio, aún no se contemplaba la participación institucionalizada de las organizaciones de masas en el partido.

<sup>138</sup> Los Estatutos de febrero de 1953 y los de abril de 1960, así como las sucesivas convocatorias (24 de marzo de 1958, 13 de marzo de 1961, 10 de marzo de 1964 y 15 de marzo de 1967) fueron consultados en los tomos 6, 7 y 8 de la obra PRI, *Historia Documental del Partido de la Revolución*, ICAP, México, 1984. En 1965 y 1968 fueron reformados los Estatutos, pero las modificaciones fueron mínimas y no afectaron en nada el procedimiento establecido para la selección de candidatos.

las convenciones eran definidas en las convocatorias cuya elaboración era atribución exclusiva del CEN (art. 66, Estatutos de 1953; art. 118, Estatutos de 1960). En consecuencia, este órgano determinaba los tiempos, los lugares y el quórum de las convenciones, así como el número de delegados de cada sector que a ellas podían concurrir. Además, nombraba representantes o “delegados generales” que tenían la tarea de vigilar que los delegados de los sectores a las convenciones efectivamente fueran militantes del PRI; también, podían emitir su opinión sobre los precandidatos que eran sometidos a la consideración de las convenciones y en algunos casos hasta presidir su mesa directiva. Una modificación interesante entre la convocatoria de 1958 y las que le siguieron fue que en la primera los delegados de los sectores eran quienes proponían directamente a la convención los candidatos, mientras que en las siguientes solamente el CEN podía hacer las proposiciones. Con todo, cuando aquí se habla del CEN, debe entenderse que es un órgano colegiado, en el que están presentes no sólo adeptos al presidente, sino que también forman parte de él los Secretarios de Acción Obrera, Campesina y Popular, quienes por Estatuto tienen la función de representar los intereses políticos y sociales de su sector.<sup>139</sup>

Atendiendo a su aspecto puramente formal, puede verse que este sistema de selección plantea un cierto equilibrio entre el innegable poder de las organizaciones obreras, campesinas y de la clase media –entre otras cosas, porque eran las que proporcionaban los contingentes de delegados a las convenciones- y el necesario control que debía guardar la dirigencia del PRI -en tanto que debía asegurarse de que los candidatos fueran los adecuados, según criterios de conveniencia política emanados de la necesidad de preservar la estabilidad del régimen. Con este sistema de selección, casi no se presentaron conflictos en torno a las candidaturas y más bien los procesos internos se distinguieron por ser tersos y por la disciplina de los aspirantes. El elevado nivel de

---

<sup>139</sup> Respecto del poder de decisión que tenían los Secretarios de los Sectores en el CEN del PRI, debe apuntarse un cambio importante ocurrido entre los Estatutos de 1953 y los de 1960. En los primeros, los votos de los líderes de los sectores eran 3 de 7 (Presidente, Secretario General, Secretario de Acción Agraria, Secretario de Acción Obrera, Secretario de Acción Popular, Secretario de Acción Política Senador y Secretario de Acción Política Diputado); en los segundos, ya eran 3 de 10 (Presidente, Secretario General, Secretario de Acción Agraria, Secretario de Acción Obrera, Secretario de Acción Popular, Secretario de Acción Política Senador, Secretario de Acción Política Diputado federal; Secretario de Organización; Secretario de Prensa y Propaganda, Secretario de Finanzas). Aun así, las organizaciones sindicales siempre se las arreglaron para posicionar a sus candidatos en el Congreso de la Unión.

institucionalización del PRI y del régimen autoritario en su conjunto ya daba sus buenos frutos en el periodo 1958-1970.

Tal era el consenso y el equilibrio político dentro del PRI, que debemos admitir que las convenciones llegaron a convertirse en meros momentos de ratificación de candidaturas previamente decididas en las que casi todos los actores estaban de acuerdo. Pero esto no significa que las convenciones fueran irrelevantes; como quiera que sea, los delegados obreros, campesinos y de las organizaciones de clase media concurrían para asegurarse que sus candidatos no fueran relegados. Tampoco significa que la decisión final de las candidaturas recayera sólo en el Presidente de la República, o sólo en el CEN o sólo en los sectores, como la literatura tiende a postular.<sup>140</sup> Es cierto que el Presidente de la República en funciones y, en su caso, el candidato presidencial, procuraban colocar a gente de su confianza en las Cámaras, pero también eran colocados como candidatos gente cercana al Presidente del CEN, aliados de los gobernadores de los estados, dirigentes estatales del PRI, ex-funcionarios de la administración pública de los tres órdenes de gobierno, profesionistas e intelectuales destacados y representantes de las muchas y muy variadas organizaciones obreras, campesinas y populares, todos los cuales debían converger en uno de los sectores que conformaban la estructura corporativa del PRI. Debe afirmarse entonces que la repartición de cuotas de candidatos involucraba una complicada operación política -compuesta de presiones, negociaciones, acuerdos y disciplina- en la que se hacía valer el peso político de cada uno de los actores en lo individual y de los sectores en lo general. Esto significaba que estaba en movimiento la gran maquinaria del régimen de la Revolución para mantener los equilibrios políticos.

---

<sup>140</sup> Las afirmaciones simplistas abundan en la literatura que toca este tema, especialmente en los trabajos que quieren resaltar el autoritarismo del antiguo régimen mexicano, sugiriendo en el fondo que las decisiones políticas de éste eran sencillas por ser impositivas y unidireccionales. Un ejemplo es el siguiente: "Las decisiones acerca de quiénes serían los futuros gobernantes y representantes se adoptaban en privado y por unos cuantos. Su ratificación como candidatos del partido en el poder eran actos protocolarios y su elección por el voto popular, en el mejor de los casos, era un ejercicio plebiscitario." Leonardo Valdés, "La democracia interna de los partidos políticos en México: La selección de candidatos del PRI a puestos de elección popular, en el marco del cambio de sistema de partido hegemónico", en María del Pilar Hernández (coord.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, IJ-UNAM, México, 2002, p. 270.



En efecto, una de las tareas fundamentales del Comité Ejecutivo Nacional del PRI era realizar las consultas pertinentes para recoger las opiniones y recomendaciones de los grupos políticos locales y nacionales, así como de las organizaciones corporativistas, respecto de quiénes debían ser los candidatos a cargos legislativos. Llegada la víspera del momento electoral, el proceso de selección interna era motivo de invitaciones, maniobras, presiones, negociaciones y acuerdos entre estos mismos actores, para dar lugar a la definición final de las candidaturas.<sup>141</sup> Para apoyar este planteamiento, considérese el amplio proceso de auscultación y negociación que debió ocurrir, primeramente, en el interior de las grandes confederaciones de trabajadores y de los grupos políticos regionales, para que luego estos actores llevaran su posición al seno del CEN del PRI respecto de cuántos candidatos creían merecer. Con motivo de las elecciones de 1964, por ejemplo, el Comité Nacional de la CTM giró instrucciones a sus federaciones y sindicatos miembros en todo el país para que auscultaran entre sus integrantes quiénes estaban en condiciones de ser candidatos a los cargos legislativos y enviaran las propuestas a dicho Comité; “el cetemista que podía considerarse candidato debía poseer, entre otros requisitos, capacidad como organizador y probada militancia sindical y revolucionaria.”<sup>142</sup> En el mismo sentido, Alfonso Corona del Rosal, presidente del CEN del PRI durante el sexenio de López Mateos, instruyó al Secretario General del CNOP, en la sesión de clausura de su I Asamblea Nacional Extraordinaria (celebrada del 8 al 11 de septiembre de 1962), a que desterrara de la confederación el “paracaidismo político para que a los cargos de elección popular vayan los más capaces, con probada militancia en el Partido y con arraigo entre las

---

<sup>141</sup> Vicente Fuentes Díaz, militante del PRI y gran observador de la política mexicana, diputado en la XLVI Legislatura (1964-1967) por el I distrito electoral de Guerrero, asentó lo siguiente: “Sobre las decisiones electorales internas [del PRI] ocurre que éstas se analizan desde afuera hasta el momento de su consumación, obviándose el proceso previo, lleno de peripecias, de esfuerzos individuales y de grupo, de reacomodos, de formación o destrucción de alianzas; un proceso mediante el cual los aspirantes alcanzan o no la posibilidad de su nominación en una áspera lucha. Es cierto que el precandidato recurre muchas veces al auxilio del influyente. Pero éste, dígame lo que se diga, no tiene éxito, en el caso de que se propusiera tenerlo, *si su recomendado no ha conjugado siquiera los factores mínimos que sólo se ganan en la base, en un complicado juego político de relaciones, de trato, de servicio y de solidaridad.* No deja de existir el compadrazgo, pero opera en escala cada vez menor, y el favorecido se apaga con rapidez cuando no reúne los atributos de una auténtica militancia.” Vicente Fuentes Díaz, *Los partidos políticos en México*, Editorial Porrúa, México, 1996, p. 186. *Cursivas nuestras.*

<sup>142</sup> *El Día*, 23 de enero de 1964, p. 3. Citado en Lorenzo Arrieta, *Relación del movimiento obrero con el Estado de México: la consolidación del poder sindical, 1958-1971*, Tesis Doctoral, FCPyS-UNAM, México, 1999, p. 229.

masas”.<sup>143</sup> Alfonso Martínez Domínguez, líder de dicha confederación, acusó recibo de la indicación y contestó que en la organización a su cargo se trabajaría “para llevar al poder a los mejores hombres”, lo cual implicaba realizar un mejor trabajo de consultas y negociación con las federaciones estatales y sindicatos afiliados para entresacar a los personajes con mayor arrastre popular.

Si se mira este mismo tema desde el punto de vista de los grupos políticos, en el que el foco de análisis se encuentra en las relaciones interpersonales, puede ejemplificarse cómo tales grupos se movilizaban para tratar de elevar a alguno de sus miembros a una candidatura. Puede citarse el ejemplo de Carlos Hank González, personaje destacado del Grupo Atlacomulco, de quien se dice que su llegada a la XLIV Legislatura (1958-1961) de la Cámara de Diputados obedeció a la intervención de don Mariano José López Mateos, hermano del que en 1958 fue el candidato presidencial.<sup>144</sup> También el caso de Jorge de la Vega Domínguez, de quien se afirma que logró ser por primera vez candidato a diputado a la XLVI Legislatura (1964-1967) gracias al apoyo que le proporcionó Alfonso Corona del Rosal, como premio a su buen desempeño como economista en las tareas del CEN del PRI.<sup>145</sup> Sin embargo, el caso más ilustrativo que podemos citar es el de Luis Marcelino Farías, quien en sus memorias relata cómo recibió los apoyos necesarios para conseguir la candidatura a una diputación para la XLIII Legislatura (1955-1958). Aunque este ejemplo no corresponde al periodo que aquí estudiamos, vale la pena presentarlo por el nivel de detalle con que cuenta el proceso su autor (algo inusual para los políticos mexicanos) y porque es muy posible que las cosas fueran parecidas en los años posteriores. Farías relata:

---

<sup>143</sup> Miguel Osorio Marbán, *El sector popular del PRI. La esencia de la Nación*, Coordinación Nacional de Estudios Históricos, Políticos y Sociales, PRI, México, 1994, p. 182.

<sup>144</sup> Justo Sierra Casasús, *López Mateos. Relatado a Fernando Heftye*, Litoarte, México, 1987, p. 48.

<sup>145</sup> Joy Langston, “Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarégimen en México”, en *Política y Gobierno*, no. 2, vol. II, México, 1995, pp. 265-266. Esta versión encuentra sustento en las propias memorias de Corona del Rosal: “Yo tenía particular interés en la incorporación de los economistas, cuyos conocimientos eran muy valiosos en las labores desarrolladas por nuestra organización política. Al abrir las puertas del PRI a los licenciados en economía, pronto contamos con el apoyo de muchos de ellos. Con el paso del tiempo, algunos han llegado a ocupar puestos importantes en el gobierno de la República. Tal es el caso del licenciado Jorge de la Vega Domínguez, quien ha desarrollado una carrera política relevante...”. Alfonso Corona del Rosal, *Mis memorias políticas*, Grijalbo, México, 1995, p. 139.

El caso es que en 1955, a la mitad del periodo de Ruíz Cortines, había que elegir una nueva Cámara de Diputados. En esa ocasión acababa yo de ir a Cuba a una Reunión Interamericana de Locutores. Allí pronuncié un discurso que tuvo mucho impacto [...] Total: todo esto vino a contárselo [Antonio] Riva Palacio a López Mateos [a la sazón Secretario del Trabajo]; él se impresionó y le dijo: ‘A ver si consigues ese discurso’. Afortunadamente lo había grabado el propio Riva Palacio y se lo llevó. Le gustó. Entonces aprovechó el viaje Riva Palacio para decirle: ‘¿Por qué no haces diputado a Luis?’ ‘Está bien’, dijo López Mateos. Ahí quedó la cosa. Al venir la época preelectoral le recordó a López Mateos lo que había dicho un mes antes: ‘Aquí está Luis, hombre’. ‘Sí, de verás’. Me llamó y me dijo: ‘Vaya usted a ver al maestro [Ángel] Carvajal, y le dice esto, esto y esto’. Carvajal era secretario de Gobernación [...] Fui a verlo y le dije lo que me había dicho López Mateos. Le afirmé que quería ser diputado y que quería serlo por el Noveno Distrito [D.F.]. Me interrumpió: ‘Aquí todos vienen a pedirme que quieren ser diputados, pero esto que dice usted es mucho’. ‘Pues sí, pero es allí donde tengo amigos, donde conozco a la gente y el medio’. Mi amigo era López Mateos, el que tenía mucha influencia allí. En una ocasión, me dijo: ‘Allí tengo mucha influencia porque el diputado es mío’. Se trataba de Javier de la Riva. Es el que me iba a ayudar a mí; pero no fue el caso. Se vinieron las convenciones, y en la convención del Noveno resultó candidata Martha Andrade del Rosal, una de las primeras mujeres que iban a participar para obtener una curul. Con el tiempo yo entendí la jugada, el porqué ya no me llamaron. Porque ese distrito estaba sin duda comprometido con el PAN. Martha Andrade del Rosal fue designada por el Noveno Distrito en la convención [...] creo que fue sacrificada. Y así lo afirmo porque conocí el dictamen al detalle. Se dieron puros argumentos especiosos, forzando el resultado para favorecer a Manuel Sierra Macedo, un distinguido abogado del PAN al que sin duda le habían ofrecido el distrito, por eso no me lo dieron a mí. De cualquier manera, pasado cierto tiempo después de la convención vino la Semana Santa y yo me dije: ‘Estoy fuera’, y estaba muy tranquilo pasando un programa de radio en la XEW en la mañana, como a las once, cuando me llamaron por teléfono. Acudí al control de estudios. Me encontré con que quien me llamaba era el licenciado Rodolfo González Guevara, a la sazón presidente del PRI del Distrito Federal, y me preguntó si podría ir. Le dije que estaba mal vestido porque andaba yo en pants, pues en Jueves Santo, sin mayor problema, ni me había rasurado ni nada. Me había bañado y ya. Al llegar me dijo: ‘Va a ser usted diputado por el 16° Distrito’. Mi primera pregunta fue: ‘¿Cuál es el 16o Distrito?’, porque debo confesar que yo no había estudiado bien el Distrito Federal. Había estudiado el Noveno Distrito, seguro de que allí iba a ser diputado. Me encontré con que el 16o comprendía desde Santa Julia a las Lomas, y todo lo que estaba en medio, Virreyes y Polanco, y todo eso generalmente es contrario al PRI.<sup>146</sup>

---

<sup>146</sup> Luis M. Farías, *Así lo recuerdo. Testimonio Político*, FCE, México, 1993, pp. 37-39.

Esta larga cita muestra un ejemplo de la dimensión interpersonal del proceso político de selección de candidatos, pero no debe perderse de vista que es finalmente en las instituciones donde se moldean este tipo de relaciones y comportamientos; también en el régimen autoritario mexicano las organizaciones estructuraban la política. No se podría entender que Farías consiguió de este modo su candidatura si no se considerara que ya tenía en su haber buena experiencia en organizaciones políticas y sociales relevantes de su época: había sido presidente de la Federación de Estudiantes Universitarios (UNAM), locutor muy famoso de la XEW-AM, Secretario General del Sindicato de Trabajadores y Artistas (perteneciente a la CNOP) y primer presidente de la Asociación Nacional, así como de la Asociación Interamericana de Locutores, todo ello antes de ser por primera vez diputado.<sup>147</sup>

El CEN del PRI era, pues, el encargado de impulsar la auscultación nacional y concentrar la información de las preferencias de grupos y organizaciones respecto de las personas que debían ocupar las candidaturas. Al respecto, puede presentarse el ejemplo del momento pre-electoral de 1958. En una entrevista de prensa publicada el 18 de marzo de 1958, el presidente del partido, general Agustín Olachea Avilés, aclaraba que aún faltaban cuatro o cinco días para expedir la convocatoria a elecciones internas de candidatos a senadores y diputados, debido a que “la auscultación nacional aún no ha terminado y se desea *revisar todos los expedientes recibidos*, a fin de conceder oportunidad a todos los ciudadanos miembros del PRI para entrar en la *selección preliminar* y poder figurar como aspirantes a ocupar los puestos de elección popular a que habrá de contraerse la convocatoria.”<sup>148</sup>

Es seguro que en la revisión de tales expedientes, hecha por el CEN del PRI, intervenían el Presidente de la República y el Secretario de Gobernación, especialmente para escoger a quienes ocuparían la presidencia de la Gran Comisión en ambas cámaras (este punto se aborda en la sección 2.3 de este capítulo). Por lo demás, los sectores de la

---

<sup>147</sup> No tomar en cuenta a las organizaciones, y más generalmente, a las instituciones, es lo que ha llevado a muchos autores a considerar que lo fundamental del viejo sistema político mexicano era su carácter personalista, patrimonialista y clientelar. Aunque sí estaban presentes estos atributos, no debe olvidarse que lo que los hizo perdurables es que se encontraban anclados en rígidas estructuras institucionales.

<sup>148</sup> Entrevista de prensa del general Olachea. Publicada en PRI, *Historia documental CNOP...op. cit.* p. 267. Cursivas nuestras.

gran maquinaria priista siempre se encontraban prestos para concurrir a las convenciones una vez expedida la convocatoria. Así, al celebrarse la LXIII Consejo Nacional de la CTM, la Secretaria General exhortaba en su informe a todas las federaciones y sindicatos miembros a “participar activamente en todos los movimientos que se lleven a cabo para seleccionar, postular, sostener y hacer triunfar legítimamente a sus candidatos”.<sup>149</sup> En el mismo sentido, el Sindicato Nacional de Trabajadores del IMSS, perteneciente a la CNOP, resolvió en su Decimoprimer Consejo Nacional Ordinario (celebrado los días 21 y 22 de octubre de 1957) tomar parte activa en la campaña nacional para la renovación de los poderes federales, postulando a sus mejores miembros.<sup>150</sup>

Todo este análisis lleva a concluir que el proceso de selección de candidatos en el partido hegemónico no era, como se suele decir, un simple arreglo cupular en el que unos cuantos imponían y todo mundo acataba. Sin embargo, aunque ya se ha apuntado arriba, debe aclararse mejor lo referente a cuáles eran los criterios que efectivamente se utilizaban para decidir quiénes iban a ser candidatos a las diputaciones y senadurías. El criterio principal era que los aspirantes a candidatos debían tener una probada militancia activa, disciplinada y leal en el PRI (arts. 69 y 71, Estatutos de 1953; art. 121, Estatutos de 1960), amén de cubrir los requisitos previstos en la constitución y la ley electoral. La manera en que este criterio se aplicaba en los hechos era evaluar las características de la carrera pública de los aspirantes a fin de medir su importancia política real y su conveniencia para el régimen político. En un intento por acercarnos a este modo de evaluar que usaba el CEN, hemos hecho abstracción de las características de la carrera pública de una muestra de personalidades que efectivamente obtuvieron una candidatura a diputado o senador en el periodo 1958-1970.<sup>151</sup> De acuerdo con esto, los personajes que merecieron ser encumbrados tenían los siguientes perfiles:

---

<sup>149</sup> PRI, *CTM: 50 años de lucha obrera. Historia Documental*, ICAP, México, 1984. Tomo 5 p. 417.

<sup>150</sup> PRI, *Historia documental CNOP...op. cit.*, p. 251.

<sup>151</sup> La población total de legisladores en el periodo 1958-1970 fue de 882 individuos, de los cuales 798 eran del PRI. De entre éstos últimos, extrajimos una muestra de 90 individuos para estudiar su carrera política y deducir de ella los criterios planteados. Sin embargo, advertimos que no se trata de una muestra probabilística sino de juicio, esto es, un conjunto de elementos seleccionados con base en un criterio de conveniencia, dadas las limitaciones de la información disponible.

- A. Personas con gran influencia política a nivel regional (caciques y ex gobernadores).
- B. Personas que ocuparon cargos en las estructuras locales del PRI (comités estatales, distritales y municipales).
- C. Personas que ocuparon cargos medios en los poderes públicos del orden estatal.
- D. Líderes de organizaciones obreras, campesinas y populares.
- E. Personas que ocuparon cargos medios en los poderes públicos del orden federal.
- F. Personas que ocuparon cargos en el Comité Ejecutivo Nacional del PRI.
- G. Intelectuales o personalidades destacadas en su profesión que tenían vínculos con la esfera política.
- H. Personajes que participaron en algún hecho relevante en el proceso revolucionario entre 1910-1917.
- I. Militares de larga carrera en el Ejército Mexicano.

Naturalmente, en la realidad estos criterios aparecieron combinados de formas diversas en las personas de los políticos profesionales. Para el perfil A puede citarse el caso de Ángel Santos Cervantes, senador por Nuevo León en las XLIV y XLV Legislaturas (1958-1964), quien habiendo sido gobernador sustituto de la entidad en 1935, recibió nuevamente por dos ocasiones la invitación a ser gobernador, una de Adolfo Ruiz Cortines y otra de Adolfo López Mateos.<sup>152</sup> Un político muy singular que reunió los perfiles A y D justo antes de ser diputado a la XLVI Legislatura (1964-1967) fue Heliodoro Hernández Loza, el llamado “cacique sindical de Jalisco”. Durante 41 años fue Secretario General de la Federación de Trabajadores de Jalisco (FTJ), filial de la CTM; fue el personaje central de la construcción del sindicalismo de tipo corporativo en la entidad cuando este fenómeno ocurría bajo el cardenismo a nivel nacional; en 1935 se desempeñó como presidente de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje y en 1948 como Presidente municipal de Guadalajara. El distrito II de Jalisco, por el cual fue diputado, se convirtió en un bastión de su grupo político a partir de 1958.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> AA.VV, *Los gobernantes de Nuevo León: historia (1579-1989)*, J.R. Fortson y Cía, México, 1990.

<sup>153</sup> En la sección 2.4 se estudia detenidamente la circulación de los grupos políticos en el Congreso de la Unión y se examina el caso del grupo político de Hernández Loza. Ver Javier Hurtado, *Familias, política y parentesco: Jalisco 1919-1991*, UdeG-FCE, México, 1993, pp. 108-118 y Laura Patricia Romero, “La conformación del caciquismo sindical en Jalisco. El caso de Heliodoro Hernández Loza”, en Carlos Martínez Assad (coord.), *Estadistas, caciques y caudillos*, IIS-UNAM, México, 1988, pp. 293-311.

Para ilustrar los perfiles B y C cabe referirse a los siguientes ejemplos. Sidronio Choperena Ocariz, diputado por el III distrito electoral del Estado de México en la XLIV Legislatura (1958-1961), fue antes presidente del Congreso de la misma entidad en 1943, cargo del que fue desahogado al ser acusado de conspirar contra el gobernador Isidro Fabela. Luego fue rescatado políticamente para ocupar la diputación y, posteriormente, la presidencia del PRI del estado de México de 1965 a 1969. Otro fue Eduardo Livas Villarreal, senador por Nuevo León en las XLIV y XLV Legislaturas; antes había forjado una sólida carrera en la administración pública de dicha entidad: fue agente del ministerio público en los años 30's, oficial mayor, secretario particular del gobernador Bonifacio Salinas Leal (1939-1943) y luego secretario general de gobierno durante la administración de Arturo B. de la Garza (1943-1949). Aspiró a la gubernatura en 1949 pero no la consiguió y fue hasta 1961 que, siendo senador, recibió el apoyo de López Mateos para gobernar su estado.<sup>154</sup> Un caso sobresaliente que cubre los perfiles A, B, C y F es el de Gonzalo Bautista O'Farril, diputado por el V distrito de Puebla en la XLV Legislatura (1961-1964) y senador por la misma entidad en las XLVI y XLVII Legislaturas (1964-1970). Este hombre fue hijo de Gonzalo Bautista Castillo, gobernador de Puebla entre 1941 y 1945, sucesor del gran cacique Maximino Ávila Camacho. En su carrera política se cuenta haber sido Secretario General del Comité Directivo Estatal de la CNOP, miembro del Consejo Político Estatal así como del Consejo Político Nacional del PRI y rector de la Universidad de Puebla (1953-1954) por designación del entonces gobernador Rafael Ávila Camacho, todo ello antes de ser legislador. Siendo miembro prominente del grupo político de los Ávila Camacho, llegó a ser gobernador interino durante seis meses, entre 1972 y 1973, en sustitución de Rafael Moreno Valle (personaje que también fue senador por Puebla en las Legislaturas XLIV y XLV, 1958-1964).<sup>155</sup>

El perfil D está lleno de casos ilustrativos. Por el sector campesino, pueden mencionarse los ejemplos de Ramón Berzosa Cortés y Luis Ferro Medina, ambos diputados a la XLIV Legislatura (1958-1961), uno por el V distrito de Nuevo León y el otro por el VIII distrito de Guanajuato. Mientras Berzosa había sido Secretario de la Liga de

---

<sup>154</sup> AA.VV, *Los gobernantes...op. cit.*

<sup>155</sup> Wil G. Pansters, *Política y poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987*, BUAP-FCE, México, 1998.

Comunidades Agrarias de su entidad, Ferro Medina había ocupado cargos en las Comisiones Agrarias en los municipios de Atarjea y Xichú. Por el sector obrero, se encuentran Napoleón Gómez Sada, senador por Nuevo León en las XLVI y XLVII Legislaturas (1964-1970), líder histórico del Sindicato de Trabajadores Mineros de la República Mexicana (STMRM); Blas Chumacero, prominente miembro de la CTM, líder histórico de la Federación de Trabajadores de Puebla, fue ocho veces diputado y dos veces senador, siendo en el periodo que aquí abarcamos diputado en las XLIV y XLVII Legislaturas por el distrito I de Puebla; Joaquín Gamboa Pascoe, quien se inició como asesor de la Federación de Trabajadores del D.F., particularmente al servicio de Jesús Yurén, fue diputado en las XLV y XLVII Legislaturas, la primera vez por el distrito XVIII y la segunda por el XIII del Distrito Federal. Finalmente, entre los líderes del sector popular pueden mencionarse a Roberto Gavaldón Leyva, diputado del X distrito del Distrito Federal en la XLIV Legislatura, quien fue fundador y Secretario General del Sindicato de Trabajadores de la Producción Cinematográfica (STPC); Martha Andrade del Rosal, diputada en las legislaturas XLIV y XLVI, la primera vez por el VI distrito del D.F. y la segunda por el XII de la misma demarcación, lideresa histórica del Sector Femenil del PRM-PRI; y Gastón Novelo Von Glumer, diputado del XIII distrito del Distrito Federal en la XLIV Legislatura, por muchos años fue Secretario General del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS).

A fin de no cansar al lector, sólo mencionemos brevemente algunos personajes que corresponden a los perfiles G, H e I, esperando que puedan verificarse en nuestras listas de diputados y senadores (colocadas en el anexo I) sus nombres, el distrito o entidad federativa que representaron y la legislatura a que pertenecieron. En el perfil G se encuentran legisladores de la talla de Antonio Castro Leal (uno de los llamados “siete sabios”), Andrés Henestrosa Morales (periodista y escritor) y Maximiliano Ruíz Castañeda (médico inventor de la vacuna contra la tífus). En el perfil H e I se encuentran legisladores como Juan de Dios Bojórquez (diputado constituyente), General Donato Bravo Izquierdo (diputado constituyente y militar ligado a Álvaro Obregón) y General Teófilo Álvarez Borboa (luchador contra Victoriano Huerta desde las filas del villismo). Al estudiar la integración del Congreso, uno puede detectar a otros personajes que llegaron a una diputación o



senaduría en virtud solamente de su parentesco con políticos prominentes, bien sea porque aún no habían forjado carrera política de importancia o porque nunca llegaron a forjarla. Ejemplos de esto son Rodrigo Bravo Ahuja (hermano del que fue gobernador de Oaxaca entre 1968 y 1970, Víctor Bravo Ahuja), Humberto Lugo Gil (emparentado con Bartolomé Vargas Lugo y Javier Rojo Gómez, gobernadores de Hidalgo), Sebastián García Barragán (hermano de Marcelino García Barragán, gobernador de Jalisco y luego Secretario de la Defensa Nacional en el gobierno de Díaz Ordaz) y Patrocinio González Blanco Garrido (hijo de Salomón González Blanco, Secretario del Trabajo en el gobierno de López Mateos).

Con estos ejemplos, puede verse que el proceso de selección de candidatos a cargos legislativos en el partido hegemónico del régimen autoritario no se redujo a la simple imposición unilateral, sino que implicó auscultación, negociación y arreglos para incluir a los personajes realmente importantes de la vida política de todos los puntos del territorio nacional. Si las convenciones se usaron simplemente para ratificar candidaturas, es porque éstas siempre estuvieron acordadas, no porque la imposición fuera la regla. De esta manera, el ambiente de las convenciones siempre era festivo, los oradores que a ellas concurrían se deshacían en elogios mutuos, se rendían los mejores homenajes al Presidente de la República y, si era el caso, al candidato presidencial; se instruía a los felices candidatos a realizar su campaña electoral sosteniendo en todas las plazas públicas los principios del partido y la ideología de la Revolución. Con todo, en las mismas convenciones los líderes del PRI nunca dejaron de aclarar que, por mucho que cualquier candidato tuviera una “personalidad relevante”, jamás “tendrían el impulso suficiente para hacer triunfar sus candidaturas si no estuvieran respaldados por la fuerza organizada del PRI.”<sup>156</sup>

---

<sup>156</sup> Discurso de Alfonso Corona del Rosal al tomar la protesta de los candidatos a Diputados y Senadores por el Distrito Federal, 13 de abril de 1964. En PRI, *Historia Documental del Partido de la Revolución*, Instituto de Capacitación Política, México, 1984. Tomo 8, 1963-1968, p. 380.

## 2.1.2 Elecciones congresionales en el régimen autoritario

La manera en que se celebraron las elecciones congresionales en el periodo 1958-1970 constituye una muestra de la institucionalización de las *elecciones sin opción*.<sup>157</sup> El sistema y las prácticas electorales restringieron severamente la pluralidad de partidos políticos, centralizaron la organización y vigilancia de las elecciones, permitieron limitar la libertad de sufragio, propiciaron campañas francamente inequitativas, promovieron acciones coercitivas sobre la oposición e incentivaron la comisión de fraudes (entre los cuales destacaron la compra de votos, la falsificación de credenciales, quema de urnas y adulteración del cómputo de votos).<sup>158</sup> Todo esto tuvo el efecto de distorsionar la representación política en el Poder Legislativo.

La Constitución de 1917 estableció en sus artículos 54 y 56 que la elección de diputados y senadores sería directa en los términos de la ley electoral.<sup>159</sup> Lo primero que destaca de la Ley Electoral Federal que rigió en el periodo 1958-1970 es el modelo de control centralizado que creó para la celebración de las elecciones congresionales. El principal organismo encargado de la organización y vigilancia de las elecciones, la Comisión Federal Electoral, estaba bajo el control del régimen priista. Se integraba, precisamente, por un diputado y un senador (designados por los presidentes de la Gran Comisión de sus respectivas Cámaras, siempre priistas), el Secretario de Gobernación y un representante del CEN del PRI, quienes juntos formaban mayoría frente a los representantes de los partidos de oposición en la toma de decisiones relativas a las elecciones (art. 9). Entre las decisiones que tomaba esta Comisión Federal, se encontraba la de designar a los miembros de las Comisiones Locales Electorales (art. 17), organismos encargados de organizar las elecciones de senadores. También designaba a los miembros de

---

<sup>157</sup> Guy Hermet, Richard Rose y Alain Rouquié (eds.), *Elections without choice*, Halsted Press Book, John Wiley & Sons, New York, 1978.

<sup>158</sup> *Ibid.*, p. 3. Sobre las características de las elecciones en regímenes no democráticos véase también Andreas Schedler, "Elections without democracy. The menu of manipulation", en *Journal of democracy*, no. 2, vol. 13, abril de 2002.

<sup>159</sup> Se consultaron la Ley Electoral Federal de 4 de diciembre de 1951 y sus reformas y adiciones que datan de 7 de enero de 1954 y 28 de diciembre de 1963. La siguiente reforma ocurrió hasta 1970. Antonio García Orozco, *Legislación Electoral Mexicana, 1812-1977*, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978, pp. 391-443.

los organismos encargados de organizar las elecciones de diputados, los Comités Distritales Electorales, tomando en cuenta propuestas de las Comisiones Locales Electorales (art. 18, fracc. II y art. 21). Aunque los partidos de oposición tenían derecho a nombrar representantes en todas estas comisiones, su acreditación dependía del organismo inmediato superior en jerarquía, es decir, los representantes ante las comités distritales dependían de las comisiones locales y los representantes ante éstas dependían de la comisión federal; los representantes de la oposición ante la comisión federal tenían que ser acreditados por la Secretaría de Gobernación.

Por si fuera poco, el artículo 11 de la citada Ley estipulaba que en los primeros diez días de octubre del año anterior al que se celebrasen las elecciones, los comisionados federales designados por los poderes de la Unión debían invitar a los partidos políticos nacionales registrados por la Segob a que propusieran, de común acuerdo, “a los tres de entre ellos que deban designar comisionados para constituir la Comisión Federal Electoral”; de no ponerse de acuerdo en el tiempo fijado, los comisionados de los poderes se reservaban el derecho de señalar a los partidos políticos que podían enviar a sus representantes. De esta manera, no habría importado si en el México de los años sesenta hubieran existido más de tres partidos políticos, sólo tres de ellos podrían acreditar a los tres que conformaran la Comisión Federal. Si damos por descontado que uno de esos comisionados siempre era del PRI, en realidad los partidos de oposición que existían en la época (PAN, PPS, PARM y PNM) se quedaban con tan sólo dos posiciones de seis.<sup>160</sup>

En el caso de las comisiones locales y distritales, los partidos podían nombrar representantes pero sin tener voto en sus deliberaciones (arts. 17 y 20); además, la persona que debía presidir dichas comisiones era nombrada por la Comisión Federal (arts. 16 y 20). Si alguna queja hubiese sobre la integración de las comisiones locales y distritales, la resolvería, otra vez, la Comisión Federal (fracc. X, art. 12), pero no había instancia a la cual acudir para quejarse del modo de integrar ésta misma. Por último, las Mesas Directivas de

---

<sup>160</sup> Esta disposición era deliberadamente ambigua, porque no indicaba que debían acreditarse tres representantes de partidos políticos distintos, sino que tres partidos acreditaran tres representantes a partir de una negociación entre ellos. Aunque no ha sido estudiada la operación real de la antigua Comisión Federal Electoral, todo indica que la Segob solía aceptar incluso a un representante por partido político debido a que el PARM y el PPS apoyaban al PRI en la toma de decisiones.

Casilla, que eran la base de esta pirámide electoral controlada desde el centro del poder público, eran integradas por los comités distritales, con base en las propuestas que de común acuerdo formularan los representantes de los partidos políticos, pero si no hubiere acuerdo, el comité nombraría directamente (art. 22, fracc. V). El hecho de que la Ley pusiera a competir a los partidos entre sí para nombrar representantes ante los organismos electorales, en el más grande y el más pequeño, es una muestra clara de la ingeniería institucional del régimen autoritario.

Como ya se ha indicado, uno de los aspectos más importantes del proceso de centralización política llevado a cabo por el régimen de la Revolución fue el de admitir solamente a partidos políticos nacionales para participar en las contiendas electorales. La eliminación de los numerosos partidos locales durante el proceso de institucionalización de dicho régimen acabó para siempre con la energía que caracterizaba la vida política de estados y municipios. Los requisitos que debía cubrir cualquier agrupación que aspirara a convertirse en partido político nacional eran muy onerosos para la época. El artículo 29 de la Ley Electoral de 7 de enero de 1954 exigía contar “con más de dos mil quinientos asociados en cada una, cuando menos, de las dos terceras partes de las Entidades Federativas y siempre que el número total de sus miembros en la República no sea menor de setenta y cinco mil”. Además, pedía también que la agrupación celebrase asambleas en las dos terceras partes de las entidades de la República, a las que concurriera por lo menos el 5% de esos setenta y cinco mil, acreditando cada una ante notario público. Una vez cubiertos estos requisitos, inclusive, el registro del partido quedaba a juicio de la Secretaría de Gobernación, la cual podría negarlo sin derecho de apelación. Juan Molinar ha dicho, con razón, que esta carga de requisitos que vino agregándose en las leyes electorales de 1946, 1951 y 1954, obedeció también a la necesidad de desincentivar el desprendimiento de facciones desde el interior del PRI.<sup>161</sup> En todo caso, ninguno de los partidos de oposición pudo alcanzar a tener una verdadera dimensión nacional en el periodo aquí referido.

---

<sup>161</sup> Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991, p. 49.

No obstante, como ya se ha dicho, una de las paradojas del régimen autoritario mexicano fue la necesidad de sostener, a pesar suyo, partidos de oposición para hacerse de legitimidad electoral. Pero la oposición que el régimen estaba dispuesto a sostener era aquella que aceptaba participar dentro de los estrechos límites institucionales que ofrecía para no poner en peligro la hegemonía electoral del PRI; las escisiones que con propósitos electorales ocurrieron en este partido durante el periodo 1940-1952 desbordaban, con mucho, esos límites y eran las más preocupantes. No deja entonces de sorprender que fuera el presidente Adolfo Ruíz Cortines (1952-1954), precisamente el que se enfrentó a una de las más importantes rupturas del PRI (el henriquismo) cuando era candidato, el primero en implementar con la mayor claridad la política de cederle espacios a la oposición. En 1957 su gobierno concedió apoyo y registro al PARM, el partido de su antiguo protector, el general Juan Barragán. En no pocas ocasiones a este partido se le mantuvo el registro a pesar de tener bajísimos niveles de votación. Pero lo relevante es que Ruíz Cortines inauguró para el régimen de la Revolución la costumbre de ceder a los partidos de oposición el triunfo electoral en ciertos distritos para que obtuvieran las diputaciones respectivas, independientemente de que ganaran o no la mayoría de los votos (en 1952 obtuvieron por primera vez 9 diputados).<sup>162</sup> La política de relajar y endurecer alternativamente las oportunidades para la participación electoral de la oposición fue un rasgo característico del régimen de la Revolución, y eran sobre todo las elecciones de legisladores estatales y federales los medios para absorberla y sostenerla dentro de límites aceptables.

Si a todo lo anterior se añade que las elecciones congresionales se sujetaron a un sistema de mayoría relativa en distritos uninominales, el cual siempre fue desfavorable a los partidos minoritarios por no tener la capacidad de presentar candidatos en todos los distritos del territorio nacional, quedan claras las condiciones absolutamente no competitivas en las que tuvo que actuar la oposición frente al hegemónico PRI. Es en este escenario en el que se celebraron con notable regularidad las elecciones para integrar las Cámaras del Congreso en el periodo 1958-1970. Desde el día 1° de abril del año electoral las comisiones

---

<sup>162</sup> Luis M. Farías da cuenta de esto en varios pasajes de sus memorias. En la sección siguiente abordamos con mayor profundidad este punto. Véase *Así lo recuerdo...op. cit.*, pp. 37-39, 100 y 103.

electorales de todo el país abrían los registros de candidatos a diputados y senadores y lo cerraban el día 15. Salvo las reglas que la Ley Electoral establecía para la difusión de propaganda electoral, no existía mayor regulación de las campañas electorales. De hecho, los candidatos podían empezar su campaña una vez cumplido el trámite de registro.

Para los candidatos a diputados y senadores del PRI, el propósito principal de la campaña electoral era difundir en todos los puntos de la República la ideología de la Revolución Mexicana. Era su deber dar a conocer los principios en los que inspiraba su acción política el partido, resaltar los logros de los gobiernos de la Revolución, especialmente lo tocante a los avances en materia social (educación, trabajo y reforma agraria), y en el caso de que su elección fuera concurrente con la elección presidencial, tenían el deber de difundir “el pensamiento” del candidato del PRI a la Presidencia de la República.<sup>163</sup> Contra lo que suele pensarse, las campañas para efectuar elecciones congresionales tenían su importancia, la cual radicaba en su capacidad para refrendar los vínculos en los que descansaba el consenso político y social en México. Cada candidato visitaba las distintas poblaciones de su distrito o estado, entraba en relación con los principales líderes regionales, dedicaba tiempo a escuchar las quejas y necesidades de los habitantes, prometía a la gente gestionar sus demandas ante las instancias pertinentes y, sobre todo, ratificaba el compromiso del PRI y del gobierno con las clases populares. Esta labor adquiriría aún mayor relevancia en las zonas rurales, ahí donde sólo el PRI, y no la oposición, tenía la mayor presencia.<sup>164</sup> Los estudios críticos suelen soslayar este aspecto de

---

<sup>163</sup> Karl M. Schmitt, “Congressional campaigning...*op. cit.*”, p. 100; Rudolph O. de la Garza, *The Mexican Chamber of deputies and the Mexican Political System*, Dissertation PhD, University of Arizona, 1972, pp. 76 y ss. Para la elección de 1958, el CEN del PRI incluso elaboró una serie de normas para que se condujeran sus candidatos en el desarrollo de la campaña. Con estas normas solicitaba a los candidatos sostener en todas las plazas el ideario de la Revolución Mexicana, la doctrina del PRI y “el pensamiento ilustrado y práctico” del candidato presidencial Adolfo López Mateos. PRI, *Historia Documental del Partido de la Revolución*, Tomo 7, ICAP, México, 1984, pp. 327-330.

<sup>164</sup> En las entrevistas que De la Garza realizó a los diputados del PRI para su estudio, se pueden recoger testimonios como el siguiente: “Se les pidió a los diputados del PRI que refirieran aquello de lo que hablaban durante sus campañas. Ellos dieron básicamente dos respuestas: o hablaban principalmente de los problemas de las localidades que visitaban, o junto a los problemas locales también hablaban de los logros de los programas gubernamentales. Quince diputados dijeron que su objetivo durante la campaña fue familiarizarse con los problemas de su distrito y la mayoría de ellos coincidió en señalar que se dedicó más a escuchar a la gente que a hablar. Por ejemplo: ‘Mi distrito es básicamente un distrito de campesinos. Me concentré en sus problemas. Yo hablaba primero, luego ellos tomaban la palabra y luego yo respondía.’ Otro diputado dijo: ‘En lugar de hablarles a las personas prefería escucharlas, para ver cómo podía yo actuar. Yo

la acción política del régimen de la Revolución porque buscan afirmar lo irrelevante de las elecciones en un régimen no democrático; sin embargo, no debe dejar de verse que buena parte de su legitimidad descansaba en el consenso autoritario. Por supuesto que las actividades de los candidatos en las campañas orientadas a fortalecer los vínculos con los grupos locales y las poblaciones de los distritos estaban revestidas del carácter del clientelismo y de la distribución selectiva de recursos, como suele suceder en los regímenes autoritarios de países en desarrollo, pero por eso mismo eran útiles para hacer sentir la presencia del Estado de la Revolución en todo el territorio nacional.<sup>165</sup>

Si bien se ha dicho que las elecciones congresionales tuvieron como rasgo central el ser no competitivas, hay que aclarar la naturaleza de la asimetría que imperaba en el proceso electoral entre el PRI y los partidos de oposición. Molinar ha indicado que dos son las técnicas no competitivas a las que recurría el partido oficial para mantener su hegemonía: una era hacerse de recursos ilegítimamente y la otra era el fraude.<sup>166</sup> Aunque el mismo autor no explica cómo operaban en la realidad estas dos técnicas, el tema merece alguna atención a fin de comprender a cabalidad la política electoral no competitiva del régimen de la Revolución. Con respecto a la primera técnica, a diferencia de lo que uno podría imaginar, los candidatos a diputados y senadores no recibían dinero ni del PRI ni del gobierno para realizar sus campañas.<sup>167</sup> Únicamente contaban con dos fuentes de recursos

---

trataba de orientarlos acerca de qué es un diputado, pero no me entendían.' Un tercer entrevistado declaró: 'Los temas que son de mayor preocupación para la gente y que debe uno tratar son la construcción de caminos, escuelas, hospitales, problemas de tenencia de la tierra, electrificación, agua potable y, sobre todo, el de la necesidad que hay de créditos privados y públicos para promover la actividad productiva en las áreas donde hay mucho potencial pero están desaprovechadas por falta de dinero.' Rudolph O. de la Garza, *The Mexican...op. cit.*, pp. 79-80. Traducción nuestra.

<sup>165</sup> Para una visión de las campañas electorales en el régimen autoritario mexicano que hace énfasis en su función de proporcionar al Gobierno información sobre la capacidad de movilización política de los líderes locales véase Joy Langston y Scott Morgenstern, "Campaigning in an Electoral Authoritarian Regime. The case of Mexico", *Comparative Politics*, Vol. 41, No. 2, January 2009, pp. 165-181.

<sup>166</sup> Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo...op. cit.*, p. 8.

<sup>167</sup> Karl M. Schmitt, "Congressional campaigning...op. cit.", p. 100; Roderic Ai Camp, *Biografía de un político mexicano*, FCE, México, 1989, pp. 145-146; Luis M. Farías dice por ejemplo: "P. Es decir que durante su campaña, usted consiguió plata de sus amigos y de conocidos. De parte del PRI, ¿también recibió dinero? R. En ese tiempo no. En los últimos años el PRI ha estado ayudando directamente a los diputados; antes no ocurría así. Cada quién se rascaba con sus propias uñas. Ni un centavo del Partido. Por cierto, la organización, para el día de la elección, era un lío; dependía de si uno tenía dinero o no lo tenía, si uno tenía amigos o no; en fin, a mí todos mis amigos me ayudaron; incluso conseguí dinero prestado del banco..." Luis M. Farías, *Así lo recuerdo...op. cit.* p. 47.

para sus actividades de propaganda. Una estaba en los apoyos que los sectores del partido y los funcionarios de gobierno podían proporcionar de manera más o menos discrecional; la otra estaba en el financiamiento privado, que incluía donaciones en dinero o en especie provenientes de amigos empresarios y los préstamos bancarios. En ambos casos la reunión de recursos y apoyos dependía del número de contactos personales que tuviera el candidato y de su capacidad para movilizarlos en su provecho.

Por lo que hace a la primera fuente de recursos, la preponderancia de los candidatos del PRI puede verse, por ejemplo, en que realizaban sus actos de campaña en lugares públicos a los que a la oposición se le negaba el acceso (escuelas, centros deportivos, parques, auditorios públicos, etc.); también en el hecho de que los sectores obrero, campesino y popular repartidos en la estructura territorial del PRI eran capaces de movilizar personas a los actos públicos de los candidatos, difundir su propaganda y, por supuesto, operar el voto útil, máxime cuando el candidato en cuestión provenía de las filas alguno de sus gremios. Otro ejemplo era el hecho de que ciertos funcionarios públicos podían facilitar discrecionalmente a los candidatos materiales y medios de transporte. Pero el principal insumo con que contaban de manera preferente los candidatos del PRI por encima de los de la oposición era el acceso a la prensa, la radio y la televisión.<sup>168</sup> En cuanto a la segunda fuente, las donaciones en dinero o en especie que daban empresarios y hombres de negocios a los candidatos, las hacían con el propósito de mantener una buena relación con los círculos políticos, pues en la época del intervencionismo estatal en la economía sabían muy bien que mantener estas relaciones cordiales les abriría las puertas de los buenos negocios al amparo del poder público.<sup>169</sup> Ambos tipos de apoyos se

---

<sup>168</sup> En una carta enviada a Gustavo Díaz Ordaz, fechada el 27 de junio de 1967 (cinco días antes de la elección de diputados) el presidente del CEN del PAN, Adolfo Christlieb Ibarrola, se queja de que “todas las estaciones de radio y televisión del país iniciaron en forma gratuita una campaña de publicidad política transmitiendo en forma intensiva la frase “EL 2 DE JULIO PRI”, siendo que la Segob le había prometido que no habría tal publicidad. Véase Alonso Lujambio, “El dilema de Christlieb Ibarrola. Cuatro cartas a Gustavo Díaz Ordaz”, *Estudios. Filosofía-historia-letras*, ITAM, núm. 38, otoño de 1994. Consultado en [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras38/texto4/sec\\_1.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras38/texto4/sec_1.html). Consultado el 24 de junio de 2013.

<sup>169</sup> Existe un buen número de trabajos que analizan las relaciones de los hombres de negocios con la política, aunque las referencias a su participación en los procesos electorales son breves y se concentran en las elecciones de cargos ejecutivos. Véase por ejemplo Roderic I Camp, *Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea*, FCE, México, 1995; Ricardo Tirado, “Los empresarios y la política partidaria”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. 5, núm. 15, México, septiembre-diciembre de 1987, pp. 477-497; Alejandra Salas



complementaban con préstamos bancarios, muy comunes en los días anteriores a la celebración de los procesos internos de selección de candidatos. Todo esto sugiere que, a diferencia de lo que muchos han pensado, obtener un puesto legislativo no servía para enriquecerse, puesto que lo que se invertía en la campaña no se recuperaba con el salario que obtenía como legislador.<sup>170</sup>

La segunda técnica no competitiva a la que nos hemos referido, el fraude, es la que mayor realce tiene en los estudios que abordan la historia electoral mexicana. El fraude electoral significa poner operación un conjunto de procedimientos tendientes a aumentar de manera artificial el número de votos del PRI o disminuir el número de votos de la oposición. En el caso de las elecciones congresionales, debe indicarse que en un buen número de distritos y entidades de la República no había la necesidad de cometer fraude, debido a la imposibilidad de los partidos de oposición de cubrir con candidatos todo el territorio nacional, en especial aquellos distritos rurales donde sólo el partido oficial alcanzaba a llegar; en este aspecto, la hegemonía territorial del PRI, en tanto que partido respaldado por el Estado, era indiscutible. Hubo otros casos en los que los partidos de oposición presentaron candidatos, pero sus niveles de votación realmente fueron bajos, y hasta había la necesidad de que el Colegio Electoral les reconociera diputados de partido

---

Porras, “¿Hacia un nuevo mecenazgo político? Democracia y participación electoral de los grandes empresarios en México”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. 18, núm. 52, México, enero-abril de 2000, pp. 53-84. Estos autores destacan que entre el régimen de la Revolución y el sector privado se estableció un pacto por virtud del cual este último se abstenía de participar directamente en política y en el PRI a cambio de la protección estatal a sus negocios. Esto provocó que la intervención de los empresarios en elecciones se hiciera de modo velado. Nuevamente Farías da el ejemplo: “Fui a pedirle ayuda a un señor que fue mi maestro, que estuvo en mi graduación: Juan Sánchez Navarro; era director general de la Cervecería Modelo; y siempre me había mostrado amistad. Esa cervecería tenía muchos carteles y me dijo: ‘Úselos, pero no se los voy a ceder por escrito. Usted úselos y yo le mando una carta insultándolo, diciéndole que usted es un bribón, que se ha adueñado de ellos sin permiso, que se los voy a quitar; sólo que se los voy a quitar al día siguiente de la elección’. Efectivamente, tardaron varios días en reportar el caso, porque la gente no se fija. El que rentaba aquéllos si se dio cuenta y le avisó a la Cervecería. Ese día me mandó una carta y esperó contestación; yo tardé en contestarle y, en fin, hasta que llegó el día de la elección y entonces los quitaron. Ya para qué. Ya no hacía falta. Así, tuve mucha ayuda de mucha gente. También de la casa Bacardí. Ernesto Robles León –cuyo hermano fue el primer panista que entró a la Cámara de Diputados–, no obstante ser panista, me ayudó porque yo era locutor de ellos. Por lo que ustedes quieran, pero me mandó cinco mil pesos, que en ese tiempo era una suma de consideración.” Luis M. Farías, *Así lo recuerdo...op. cit.* p. 47.

<sup>170</sup> En los años 60's una campaña para legislador podía costar hasta 1 millón de pesos y el salario mensual de un diputado, por ejemplo, era aproximadamente de 45 mil pesos. *Ibíd*, p. 48 y “El PRI: cómo se financian las campañas electorales”, *Proceso*, no. 121, 26 de febrero de 1979, p. 13.

aun cuando, de acuerdo con la ley, no alcanzaban el umbral requerido.<sup>171</sup> Las elecciones de senadores, por su parte, estaban completamente cerradas a la competencia, a tal grado que los partidos de oposición sabían de antemano que esos puestos estaban perdidos. Por lo tanto, el fraude se concentraba en elecciones de diputados celebradas en distritos urbanos, allí donde los candidatos de oposición, sobre todo del PAN, representaban una amenaza real para el PRI.

Las prácticas fraudulentas iban desde presiones y amenazas de violencia contra los candidatos de oposición, sabotaje de su propaganda electoral con la anuencia velada de la autoridad, hasta la instalación indebida de casillas, cambios en la ubicación de éstas, integración de las mismas con funcionarios públicos municipales, suplantación de electores, relleno de urnas y adulteración de actas y paquetes electorales.<sup>172</sup> En una carta dirigida por el Comité Ejecutivo Nacional del PAN al que se convertiría en Secretario de Gobernación en 1958, Gustavo Díaz Ordaz, se denuncian las prácticas electorales siguientes: 1) selección de personal de casillas manipulado, 2) voto de personas con credenciales ajenas o falsas, 3) inexistencia de un registro nacional del electores verídico, 4) la Comisión Federal Electoral no respeta su reglamento interno, 5) no se pide identificación en las casillas para poder votar, 6) atentados contra sus candidatos y 7) uso indebido de los colores de la bandera nacional por parte del PRI.<sup>173</sup> Los candidatos del PARM hacían reclamaciones similares a la hora de protestar por los dictámenes que les eran adversos en el Colegio Electoral y afirmaban incluso que en algunos casos funcionarios municipales se aseguraban de no instalar las casillas electorales, retener la boletas, rellenar las urnas a su propio gusto y

---

<sup>171</sup> Karl M. Schmitt señala que en las elecciones de diputados que se realizaron en el tercer distrito de Yucatán (Temax), en 1967, en las que compitieron por el PRI-PARM Víctor Manzanilla Schaffer, por el PAN Santiago Marín Torres y por el PPS Fernando Peraza Medina, a éste último se le concedió una diputación de partido a pesar de que no obtuvo el número suficiente de votos (4,134), sólo para darle gusto a Vicente Lombardo Toledano. "Congressional campaigning... *op. cit.*, p. 109.

<sup>172</sup> Los encargados de operar el fraude eran los llamados "mapaches". Su figura es casi legendaria entre los círculos políticos priistas. Los mapaches más prominentes eran Fernando Riva Palacio y Manuel "El Meme" Garza González, y en años más recientes Luis del Toro Calero y Antonio Cueto Citalán "El Mago".

<sup>173</sup> Archivo General de la Nación, Fondo Los Presidentes: Gustavo Díaz Ordaz, Clasificación 250/374. También puede revisarse al respecto PAN, *Hacia mejores días 1949-1970. Informes y mensajes de los presidentes del PAN*, Tomo 2, México, 2001.

firmar las actas de forma espuria.<sup>174</sup> Estas acciones a veces daban el curioso resultado de que se contabilizaban más votos que el número de empadronados en un distrito.

Era bajo este panorama que se realizaban las elecciones congresionales en el periodo 1958-1970. Los resultados electorales no podían ser, por lo tanto, sorprendentes: en la mayoría de los casos el PRI avasallaba. El Cuadro 1 muestra la indiscutible hegemonía electoral del PRI y el ligero crecimiento de la votación de los partidos minoritarios a partir de 1964. De los porcentajes de casi 90% del PRI que se observan en los años 1958 y 1961, para 1964 y 1967 se advierte un ligero descenso. Esto se debió principalmente a dos factores. Uno fue el crecimiento del padrón electoral<sup>175</sup> y el otro fue la entrada en vigor de la reforma política que estableció los diputados de partido, por efecto de la cual el gobierno procuró, en lo que se pudo, aumentar artificialmente el número de votos de los otros partidos, especialmente los del PARM y del PPS, para justificar que se les reconocieran este tipo de diputados. Para las elecciones de senadores, sólo contamos con los datos de votación correspondientes a 1964. Silvia Gómez Tagle es de las pocas estudiosas que se dio a la tarea de sistematizar los datos de los resultados electorales federales de la época del régimen autoritario y, para el caso concreto de las elecciones de senadores, elaboró en un cuaderno de trabajo una serie de tiempo que va de 1964 a 1988 y de la cual se desprende que, de haber existido alguna fórmula de representación proporcional, la oposición hubiera

---

<sup>174</sup> Véase por ejemplo la interesante discusión que sobre este punto tuvo lugar en la cuarta Junta Preparatoria del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados el 21 de agosto de 1958, entre el candidato Enrique Hebert (PARM) y el presunto diputado Manuel Tinajero (PRI). *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, jueves 21 de agosto de 1958.

<sup>175</sup> Desde la década de los 50's los gobiernos de la Revolución empezaron a hacerse cargo del creciente abstencionismo electoral que se registraba en México a través de fuertes campañas de empadronamiento. Antes de 1952, año en que se le reconoció el derecho al sufragio a las mujeres, el abstencionismo general (la diferencia entre la cantidad de votantes y el total de la población) se encontraba en el orden de 80%. Posteriormente se redujo a 50.6% en 1958, 46% en 1964 y 38.3% en 1970, esta última cifra por efecto de haberse reducido la edad mínima para acceder a la ciudadanía de 21 a 18 años. Para las elecciones de 1964 la Comisión Federal Electoral se complacía declarando que el empadronamiento había rebasado la meta de 13 millones y medio de ciudadanos. La cifra de abstencionismo de 1958 se encuentra en Pablo González Casanova, *op. cit.*, p. 290; las cifras de 1964 y 1970 en Rogelio Ramos Oranday, "Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales, 1964-1982", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, IIS, Siglo XXI editores, México, 1985, pp. 163-194. Las declaraciones de la CFE se encuentran en *Diario Oficial de la Federación*, lunes 20 de abril de 1964.

tenido inclusive mejores oportunidades de acceder a la Cámara de Senadores, debido a sus considerables niveles de votación.<sup>176</sup>

**Cuadro 1. Porcentaje de votos de los partidos políticos en las elecciones federales de diputados**

<b>Año/partido</b>	<i>1958</i>	<i>1961</i>	<i>1964</i>	<i>1967</i>
<b>PRI</b>	88.20	90.25	86.24	83.35
<b>PAN</b>	10.22	7.59	11.51	12.29
<b>PP-PPS*</b>	0.70	0.94	1.37	2.76
<b>PARM</b>	0.44	0.49	0.73	1.41
<b>PNM**</b>	0.31	0.28	-----	-----

  

<b>Porcentaje de votos de los partidos políticos en las elecciones federales de senadores</b>		
<b>Año/partido</b>	<i>1958***</i>	<i>1964</i>
<b>PRI</b>	-----	87.73
<b>PAN</b>	-----	11.21
<b>PP-PPS</b>	-----	0.67
<b>PARM</b>	-----	0.15

\*En 1960 el PP se transformó en PPS.  
 \*\*La Secretaría de Gobernación canceló el registro del PNM el 31 de marzo de 1964.  
 \*\*\*No se disponen los porcentajes de votación de los partidos para elecciones de senadores de ese año.  
 Elaborado con base en datos presentados por Silvia Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, El Colegio de México, México, 1990, Cuadernos del CES, no. 34, pp. 21 y 25; Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1991, pp. 50 y 74 y Guadalupe Pacheco Méndez, *El PRI en los procesos electorales de 1961 a 1985*, UAM-Xochimilco, México, 1986, pp. 18, 22-23

Finalizada la contienda electoral, los comités distritales electorales tenían la obligación de realizar el cómputo general de los votos emitidos en cada casilla para diputados y senadores en su respectiva circunscripción. Los expedientes de la elección de diputados eran enviados a la Cámara de Diputados para que se iniciara el proceso de autocalificación (art. 22, fracc. VIII y IX; art. 105, fracc VI y VII). Para el caso de las elecciones de senadores, los expedientes debían ser remitidos a las Comisiones Locales Electorales (art. 22, fracc. IX y art. 107), las cuales hacían el cómputo general de votos de las entidades federativas y remitía los resultados, junto con los expedientes, a las Legislaturas de los estados (art. 18, fracc. X). Éstas a su vez realizaban una especie de acreditación del cómputo de los votos para que posteriormente el Senado de la República

<sup>176</sup> Silvia Gómez Tagle, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, El Colegio de México, México, 1990, Cuadernos del CES, no. 34, p. 25.

calificara la legalidad de la elección.<sup>177</sup> En el caso de las elecciones de senadores del Distrito Federal, la Cámara de Diputados se encargaba de su calificación. Del proceso de cómputo en ambos tipos de elecciones y de los expedientes respectivos tenía que enviarse copia a la Comisión Federal Electoral. En la documentación electoral que las comisiones locales y distritales hacían llegar a las Cámaras se minimizaban o no se registraban las irregularidades y las protestas de los candidatos de oposición a fin de respaldar posteriormente la formación de “dictámenes limpios” durante el proceso de autocalificación.

Los candidatos a diputados que obtenían la mayoría de votos en sus distritos recibían una constancia de mayoría del comité distrital, la cual debían registrar ante la Comisión Federal Electoral; éste organismo, a su vez, teniendo en su poder dicha constancia, y previa revisión del proceso electoral en el distrito, expedía una credencial que demostraba la calidad de “presunto diputado” al solicitante, la cual tendría que defender posteriormente en la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral. Este último procedimiento es importante resaltarlo porque, en tanto que el Secretario de Gobernación presidía la Comisión Federal Electoral, él decidía a quién sí y a quién no expedirle su credencial de “presunto diputado” aun cuando el comité distrital le haya entregado constancia de haber obtenido mayoría de votos. Aquí es donde se instrumentaba la costumbre ruizcortinista de cederle curules a la oposición: si, por ejemplo, un candidato del PRI obtenía constancia de mayoría de votos expedida por el comité distrital, la Comisión Federal podía negarle su credencial de “presunto diputado” argumentando que hubo “violaciones graves” en el proceso electoral y remitía el caso al Colegio Electoral. La comisión de dicho Colegio que dictaminaba el caso entendía que, al negar la credencial respectiva, la Segob enviaba el mensaje de que el candidato del PRI debía ser “sacrificado” para entregarle la curul de mayoría a otro partido. Este procedimiento, que fue común en el periodo que aquí se estudia, permitía mantener a la oposición dentro de los canales

---

<sup>177</sup> El procedimiento de autocalificación de las elecciones de senadores reviste ambigüedad y hasta contradicción. La Constitución y la Ley Electoral indican, por una parte, que es el Senado de la República el que califica la legalidad de la elección de sus miembros, y por otra, señalan que las legislaturas de los estados deben declarar electos a los que hubieren obtenido mayoría de votos. Tal como se resolvió en la práctica, las legislaturas de los estados hacían un nuevo cómputo de votos y daban acreditación de haber obtenido mayoría a los ganadores expidiéndoles una credencial que luego recibía el Senado de la República.

institucionales y, a la vez, eliminar a los candidatos “inconvenientes” o con poca importancia política para el gobierno. Por este procedimiento, a los partidos minoritarios se les concedieron 24 curules de mayoría en el periodo 1958-1967 (10 en 1958, 6 en 1961, 2 en 1964 y 6 en 1967).

Para el día 15 de agosto del año electoral los “presuntos diputados y senadores” se reunían en sus respectivas cámaras y formaban juntas preparatorias para dar trámite a la calificación de su propia elección, iniciándose así una nueva fase de la institucionalidad de la integración del Congreso en esta estructura no competitiva del régimen de la Revolución.

## 2.2 Hegemonía del Partido de la Revolución en la integración del Congreso

El proceso de instalación de las Cámaras del Congreso de la Unión es quizá la etapa más decisiva para comprender la lógica del autoritarismo en la constitución de la representación política nacional. La integración de las Juntas Preparatorias y la celebración de las sesiones del Colegio Electoral es donde más claramente puede observarse la manera en que armonizan reglas y prácticas autoritarias tendientes a consolidar la hegemonía del PRI en el Poder Legislativo. Los procedimientos político-institucionales derivados del sistema de autocalificación de las elecciones congresionales son los que daban el toque final al proceso de formación del *gobierno unificado* en México en el periodo que venimos estudiando, lo cual era condición necesaria para el sostenimiento de relaciones armónicas entre los poderes de la Unión y, por lo tanto, para la estabilidad del régimen y del Estado de la Revolución Mexicana.

### 2.2.1 El papel del Colegio Electoral en la integración del gobierno unificado

Paradójicamente, la autocalificación de las elecciones congresionales nació como una institución liberal. La tradición constitucional mexicana así lo confirma. La Constitución de Cádiz, por ejemplo –la primera de España, la más liberal de su tiempo– asentaba en sus artículos 112 a 116 la integración de “juntas preparatorias” para el examen y calificación de “los poderes” de los diputados a las Cortes; la Constitución de Apatzingán (1812) en su

artículo 102 también reconocía como atribución del “Supremo Congreso” la calificación de los documentos electorales de los “diputados de las provincias”; en términos análogos se pronunciaron los artículos 35 de la Constitución de 1824 y 60 de la Constitución de 1857, al reconocer la facultad del Congreso de calificar las elecciones de sus miembros y resolver las dudas que sobre ellas ocurriesen.<sup>178</sup> La justificación de la autocalificación de las elecciones congresionales durante el siglo XIX descansó en el principio de autonomía del Poder Legislativo respecto de los otros poderes del Estado. Se pensaba que al dejar el juicio sobre la validez de sus elecciones a los propios representantes se garantizaba su independencia. No había razón para pensar de otro modo en una época en la que no existían propiamente los partidos políticos ni se concebía la importancia de la pluralidad como valor central de un régimen democrático. Fue hasta que las transformaciones de la historia política mexicana en el siglo XX llevaron al Estado a crear su partido en 1929 para retener el poder político, y a establecer una ley electoral para disminuir, aglutinar y controlar las expresiones políticas de la sociedad, que la autocalificación se ancló y resultó funcional a una estructura autoritaria del poder político.

Tal como funcionó en el régimen de la Revolución, la autocalificación tenía su fundamento en el artículo 60 de la Constitución de 1917, el cual señala que cada Cámara califica las elecciones de sus miembros, siendo su resolución definitiva e inatacable. Los artículos 73 y 74 de la misma carta magna se refieren a la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados para erigirse en Colegio Electoral con el propósito de calificar la elección presidencial. Por su parte, el artículo 56 hace referencia al singular procedimiento que debía seguir la calificación de las elecciones de senadores, que implicaba el requisito de contar con una declaración de validez de las legislaturas de los estados. En cuanto a su fundamento legal, la Ley Electoral Federal de 1951 en sus artículos 127, 128 y 134 especificaban la atribución de autocalificación para cada Cámara y señalaban que este procedimiento debía cumplirse con anterioridad a la fecha de inauguración del periodo de sesiones por lo menos respecto de la cantidad de diputados y senadores necesario para formar quórum.

---

<sup>178</sup> Héctor Manuel Ezeta, “La instalación de las cámaras”, en Moisés Ochoa Campos *et. al.*, *Derecho Legislativo...op. cit.*, p. 98.

Con la reforma política de 1963 se añadió el procedimiento para la calificación de los diputados de partido. El reformado artículo 54 de la Constitución indicó las condiciones para que un partido político nacional tuviera derecho a los diputados de partido y la reformada Ley Electoral Federal señaló en las fracciones I a IV de su artículo 127 que la Cámara de Diputados, en el proceso de calificación electoral, debía asignar a los partidos políticos los diputados de partido a que tuvieran derecho teniendo como base el cómputo general de los votos a nivel nacional.

Para asegurar la correcta instalación de las Cámaras, de acuerdo con el artículo 2° del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General<sup>179</sup> cada legislatura nombraba en los últimos días de su último periodo de sesiones ordinarias una *comisión instaladora* formada por cinco legisladores. Este nombramiento se realizaba mediante la presentación de planillas que eran votadas por los legisladores y resultaba electa la que tuviera la mayoría de votos. Su función consistía en instalar las llamadas *Juntas Preparatorias* que sesionaban como Colegio Electoral. Esto implicaba recibir en los recintos parlamentarios a los “presuntos legisladores” (firmándoles sus tarjetas de admisión), darles la bienvenida formal y llevar a cabo el escrutinio por medio del cual los “presuntos” nombraban a su propia Mesa Directiva para dirigir las *Juntas*. Esta comisión instaladora servía de enlace entre la legislatura que terminaba y la que comenzaba para dar continuidad a los trabajos del Poder Legislativo. Los miembros de la comisión instaladora y los presuntos legisladores debían reunirse el día 15 de agosto a las 16 horas en número suficiente para formar quórum y proceder a abrir la primera Junta Preparatoria (la mitad más uno de los diputados y las dos terceras partes de los senadores).<sup>180</sup>

---

<sup>179</sup> Aquí se utiliza el Reglamento de 20 de marzo de 1934. En los años del cardenismo este documento sufrió varias modificaciones -específicamente en 1937 y 1940- derivadas de los reacomodos que en las Cámaras se gestaron por la depuración de los elementos callistas y el afianzamiento de los sectores corporativos. Una vez restablecidos los equilibrios políticos, dichas modificaciones fueron derogadas y el Reglamento quedó prácticamente igual que en 1934, el cual estuvo vigente hasta la promulgación de la Ley Orgánica del Congreso General el 25 de mayo de 1979. En adelante nos referiremos a él como RGICG o simplemente como *Reglamento*.

<sup>180</sup> En el caso de que no se formara quórum, el Reglamento preveía en su artículo 3° que los legisladores presentes se constituirían en *Junta Previa*, señalarían la fecha de su próxima reunión y excitarían a los legisladores faltantes a presentarse a las Cámaras mediante comunicado en el Diario Oficial de la Federación. En el periodo aquí estudiado nunca se presentó este caso.



En la primera Junta Preparatoria se conformaban la Mesa Directiva y las llamadas *Comisiones Revisoras de Credenciales*; la primera tenía la encomienda de conducir los trabajos de las Juntas y sesiones del Colegio Electoral y las segundas la de elaborar los dictámenes sobre la legalidad de las elecciones de los diputados y senadores. Ambos tipos de órganos eran integrados por los propios “presuntos legisladores” en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, siguiendo la costumbre de presentar planillas de postulantes que eran votadas por medio de cédulas, siendo la planilla ganadora la que tomaba posesión de los cargos. Primero era integrada la Mesa Directiva, y después ésta se encargaba de recibir, en un solo acto, las constancias de mayoría de los presuntos legisladores y la cédula con su voto por la planilla que debía integrar las Comisiones Revisoras de Credenciales.<sup>181</sup> De acuerdo con el artículo 5° del Reglamento, en la Cámara de Diputados se nombraban dos Comisiones Revisoras, la primera compuesta de quince individuos dividida en cinco secciones, para que dictaminara la legalidad de las elecciones de todos los miembros de la Cámara, y la segunda de tres individuos para que dictaminara los casos de los quince de la primera comisión. Con la reforma política de 1963 vino a agregarse una tercera comisión (también compuesta de tres individuos) que se encargaba de dictaminar sobre la votación general en el país y asignar las diputaciones de partido. En el Senado se nombraban dos comisiones revisoras de credenciales, la primera con cinco individuos y la segunda con tres, las cuales tenían las mismas funciones que las dos primeras de la Cámara de Diputados. Una vez constituidos estos órganos, el Oficial Mayor de cada Cámara distribuía entre las comisiones revisoras los expedientes electorales para que se iniciara formalmente el proceso de examen y dictaminación de las elecciones congresionales.

La segunda Junta Preparatoria se celebraba tres días después de la primera para dar tiempo a las comisiones de revisar los expedientes (art. 6° del Reglamento). A la consideración del Colegio Electoral, reunido en pleno, se presentaban primeramente los dictámenes que no tenían dificultades y por tanto no merecían discusión, ya sea porque se

---

<sup>181</sup> Este método de formar planillas no estaba expresamente contemplado en el Reglamento, pero fue el que siempre se usó en el Congreso para conformar sus órganos internos, entre ellos, como se verá más adelante, la Gran Comisión. Era, por así decirlo, una rutina propia del quehacer parlamentario. A juzgar por el sentido de las votaciones, es probable que la integración de estos órganos fuera resultado de un acuerdo político previo entre los diferentes grupos políticos, porque o se presentaba una sola planilla votada por unanimidad, o cuando había dos o más planillas una sola era la que recibía la mayoría absoluta de los votos.

trataba de elecciones en las que únicamente el PRI presentaba candidatos o porque los candidatos de la oposición, al constatar su exiguo nivel de votación, no tenían elementos para impugnar dictámenes favorables a los candidatos del partido oficial. Estos casos reflejan dos de las características más sobresalientes del PRI en la década de los sesenta: su hegemonía territorial y su cuasimonopolio de la participación política institucional. En efecto, los dictámenes que no merecían discusión indican que sólo el PRI podía presentar candidatos en todos los distritos, que en varios de ellos sus candidatos eran los únicos y que en otros más los opositores no tenían ninguna fuerza política real, por lo que no había necesidad de cometer fraude y no había violaciones electorales que reclamar en el Colegio Electoral.

De igual forma, en la primeras Juntas Preparatorias<sup>182</sup> se daba prioridad a la calificación de las elecciones de los miembros de la Mesa Directiva, de los integrantes de las propias Comisiones Revisoras de Credenciales, de los principales dirigentes de las organizaciones corporativistas y, sobre todo, de los que serían miembros de la Gran Comisión.<sup>183</sup> Esto respondía a varias razones. Primero, había que hacer la deferencia de resolver los casos de las personas que estaban trabajando en dirigir las Juntas Preparatorias y en elaborar los dictámenes. Segundo, era preciso dar garantías a los actores políticos relevantes del PRI (aquellos que poseían gran capital político, tales como los líderes sindicales y de organizaciones campesinas) de que su posición en las Cámaras estaba asegurada.<sup>184</sup> Tercero, había que darle a la legislatura que comenzaba la certidumbre de su viabilidad, esto es, debían resolverse rápidamente y sin exabruptos los casos de los que serían presidentes de la Gran Comisión en ambas Cámaras y los de sus colaboradores más

---

<sup>182</sup> Los planteamientos sobre los trabajos de las Juntas Preparatorias y sesiones del Colegio Electoral se realizan con base en la revisión de *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 15 a 30 de agosto de 1958, 15 a 30 de agosto de 1961, 15 a 31 de agosto de 1964 y 15 a 31 de agosto de 1967; *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, 15 a 28 de agosto de 1958 y 15 a 31 de agosto de 1964.

<sup>183</sup> Para cuando ocurrían las sesiones del Colegio Electoral ya se sabía quiénes iban a ser los presidentes de la Gran Comisión en ambas Cámaras. Este punto es analizado más adelante.

<sup>184</sup> Luis M. Farías relata cómo se realizaba este procedimiento cuando a él le tocó ser presidente de la Gran Comisión de la XLVII Legislatura de la Cámara de Diputados: “metimos en globo a los líderes de sectores para que pudieran dirigir a los suyos sin preocupación, ya resuelto el caso de cada uno de ellos. Yo mismo entré en globo. Así se le llama a todos los que entran el primer día y que generalmente pasan sin discusión. Así entró Guzmán Orozco, líder de sector popular, y el poblano Blas Chumacero, líder de la CTM.” Luis M. Farías, *op. cit.*, p. 104.

cercanos para que pronto tomaran pleno control de las mismas, pues no era seguro –como veremos más adelante- que los distintos grupos políticos del PRI se disciplinaran sin más ante los personajes que de antemano les habían impuesto como líderes parlamentarios.

Luego se presentaban los casos más difíciles, esto es, los dictámenes que impugnaban los candidatos derrotados y que daban lugar a largas, acaloradas y a veces muy agrias discusiones entre los priistas y la oposición. Este tipo de casos se presentaron con mayor frecuencia en la Cámara de Diputados que en el Senado, ya que en éste último muy pocos candidatos opositores impugnaron el dictamen que les era adverso.<sup>185</sup> La costumbre política de las Comisiones Revisoras de Credenciales era fundamentar con argumentos jurídicos falaces la supuesta legalidad de las elecciones, enfatizando siempre que el proceso electoral se había realizado con orden y tranquilidad, que todas las protestas de los representantes de la oposición habían sido atendidas y que las supuestas anomalías por ellos esgrimidas no habían sido debidamente probadas; por lo tanto, su criterio se adecuaba a lo resuelto por el Comité Distrital y por la Comisión Federal Electoral al concederle el triunfo al candidato del PRI. Cuando la comisión dictaminadora llegaba a reconocer anomalías, solía replicar que no eran determinantes para revocar el triunfo priista. Una vez que empezaba la discusión, podían verterse desde planteamientos puramente ideológicos, ataques personales, hasta argumentos y pruebas muy sólidos por parte de la oposición para refutar el dictamen de la Comisión Revisora de Credenciales. Pero en estos casos, la táctica priista era muy clara: por cada candidato opositor que hablara contra un dictamen había dos priistas que hablaban a favor. Al final de cuentas el resultado era contundente y casi siempre el mismo. El presidente de la Mesa Directiva preguntaba a la Asamblea si consideraba suficientemente discutido el caso y, una vez asintiendo, se procedía a la votación. En votación económica, la fuerza de la mayoría priista se hacía sentir a favor de sus correligionarios.

---

<sup>185</sup> En las sesiones del Colegio Electoral para integrar la XLIV y XLV Legislaturas del Senado de la República (1958-1964) ningún candidato de la oposición impugnó dictamen. En las sesiones del Colegio Electoral para integrar las XLVI y XLVII Legislaturas (1964-1970) solamente 4 candidatos del PAN se presentaron en el Senado para impugnar el dictamen que les fue adverso.

La actitud de los partidos minoritarios ante estas rutinas institucionales tan aviesas era distinta. El PPS se comportaba como verdadero partido “satélite” del PRI, pues sus intervenciones se caracterizaron por siempre mostrar los “debidos respetos” al Presidente de la República y al partido oficial y por argumentar con los conceptos propios de la ideología de la Revolución Mexicana. El PARM, por su parte, tendía a comportarse como el PPS, pero con varias y honrosas excepciones.<sup>186</sup> El PAN era el único partido que se comportaba como una oposición crítica y de protesta. Como ha mostrado Soledad Loaeza, para la década de los sesenta los miembros de Acción Nacional estaban ya plenamente imbuidos por la doctrina social de la Iglesia Católica<sup>187</sup> y, en función de esto, estaban persuadidos de que su misión de largo plazo era moralizar la vida pública de México e instaurar la verdadera democracia, un régimen que concebían fundado en el principio del respeto a la persona humana.<sup>188</sup> Se asumían por lo tanto como la conciencia cívica y moral del país y ello lo reflejaron en sus intervenciones en los Colegios Electorales; quizá esto explica que hayan resistido tantos fraudes y tantas derrotas que les infligía el régimen de la Revolución.<sup>189</sup>

---

<sup>186</sup> Como se ve en el cuadro que sigue, el PARM impugnaba con mayor frecuencia que el PPS dictámenes de las Comisiones Revisoras de Credenciales y en muchos casos lo hacía con una actitud crítica al PRI, pero esto dependía más de la personalidad de sus candidatos del momento que del carácter de su organización.

<sup>187</sup> A diferencia de lo que ocurrió en sus primeros años de vida, cuando predominaba la ideología conservadora pero laica, prohispanista y nacionalista de Manuel Gómez Morín. Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, FCE, México, 1999. Sobre todo los capítulos II y III.

<sup>188</sup> Decía Efraín González Luna al impugnar el dictamen de la elección en el 8° distrito electoral del D.F.: “El acto electoral, la emisión del voto, necesariamente debe basarse en el reconocimiento de la personalidad humana de los ciudadanos; debe aceptar la capacidad de pensamiento, de juicio y de elección libre frente a diversas alternativas políticas. Cualquier actividad, que quite la libertad de conciencia en la elección política, que presione, que predetermine el sentido de la elección en un número apreciable de ciudadanos, está minando el carácter democrático de la elección y del régimen...” *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, sábado 19 de agosto de 1967.

<sup>189</sup> Al discutirse el dictamen de la elección de diputados en el 17° distrito electoral del Distrito Federal, en 1961, Abel Vicencio Tovar, ya destacada figura del PAN, declaraba los motivos de la lucha insistente de su partido: “Vengo a defender en esta tribuna el derecho de 12 mil electores que con expresión auténtica de la voluntad popular de mi distrito, haciendo realmente una mayoría verdadera, votaron por los candidatos de Acción Nacional, por sus programas, por sus esperanzas para el pueblo de México. Vengo a defender a ellos y ciertamente también estoy dispuesto, por eso estoy aquí, a cumplir el correlativo deber. Tengo el deber, *si he participado en un sistema electoral que, por más que mi convicción lo declare viciado desde su raíz, si he participado de este sistema electoral tengo el deber de llegar hasta sus últimas consecuencias, y por eso lo estoy cumpliendo*. No nos engañamos, conocemos la realidad política del pueblo de México; conocemos esta realidad y a pesar de eso hemos aceptado una lucha, una lucha en que con frecuencia el contrario tiene las cartas marcadas; una lucha en que con frecuencia la igualdad es solamente una visión lejana que no llega a

El proceso autoritario de autocalificación consistió en someter a la consideración de personas del mismo partido político dictámenes sobre la legalidad de procesos electorales en que ellos mismos habían participado y de cuyo desarrollo en todos los casos los miembros del Colegio Electoral no podían tener conocimiento detallado. Sin embargo, el hecho de que este sistema durara tanto tiempo, la expectativa para la oposición de que alguno de estos casos podía resolverse a su favor y el periodo que se inauguró con la reforma electoral de 1963, hablan de la capacidad del régimen de la Revolución para mantenerse estable a través de dosis administradas de flexibilidad y apertura, máxime en la década de los sesenta cuando los movimientos sociales comenzaron a cuestionar seriamente el orden político. El cuadro 2 muestra el pulso de las discusiones en la Juntas Preparatorias y sesiones del Colegio Electoral en la Cámara de Diputados; asimismo nos da una idea del grado de conflicto que esta institución manejaba al cumplir sus funciones electorales.

<b>Cuadro 2. Frecuencia de las discusiones en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, 1958-1967</b>			
44 Leg.	45 Leg.	46 Leg.	47 Leg.
Dicts. Impugnados: 18 Porcentaje: (11.1%) (PRI: 2) (PAN: 0) (PPS: 0) (PARM: 14) (PNM: 2)	Dicts. Impugnados: 50 Porcentaje: (28.08%) (PRI: 1) (PAN: 19) (PPS: 9) (PARM: 6) (PNM: 1) (I. C.*: 13) (s.r.**: 1)	Dicts. Impugnados: 52 Porcentaje: (29.05%) (PRI: 1) (PAN: 41) (PPS: 0) (PARM: 6) (I.C.: 4)	Dicts. Impugnados: 78 Porcentaje: (43.82%) (PRI: 0) (PAN: 50) (PPS: 8) (PARM: 8) (I.C.: 12)
No impugnados: 141 Porcentaje: (87.03%) (Candidatos únicos: 9) (Nadie impugno: 132)	No impugnados: 125 Porcentaje: (70.22%) (Candidatos únicos: 30) (Nadie impugnó: 95)	No impugnados: 127 Porcentaje: (70.94%) (Candidatos únicos: 0) (Nadie impugnó: 127)	No impugnados: 100 Porcentaje: (56.17%) (Candidatos únicos: 0) (Nadie impugnó: 100)
Pendientes: 3 Total: 162	Pendientes: 3 Total: 178	Pendientes: 0 Total: 179	Pendientes: 0 Total: 178
*El rubro "I.C." significa "Impugnados en Conjunto", cuando dos candidatos de diferentes partidos impugnaron el mismo dictamen. **s.r. alude a los candidatos sin registro que se les permitió impugnar un dictamen. Elaborado con base en <i>Diario de los Debates de la Cámara de Diputados</i> , 15 a 30 de agosto de 1958, 15 a 30 de agosto de 1961, 15 a 31 de agosto de 1964 y 15 a 31 de agosto de 1967.			

perfeccionar el proceso electoral." *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, martes 22 de agosto de 1961. Cursivas nuestras.

Tal como se desprende del cuadro, el porcentaje de dictámenes de las Comisiones Revisoras de Credenciales que merecieron impugnación fue creciendo en cada Legislatura (11.1% en la 44 Leg., 28.08% en la 45 Leg., 29.05% en la 46 Leg. y 43.82% en la 47 Leg.), aunque el aumento no fue tan importante excepto en la última. Esto indica dos cosas. Por un lado, que el grado de rechazo a la función electoral de la Cámara de Diputados iba en aumento, discreto pero constante; por el otro, que la hegemonía priista no estaba únicamente fundada en el fraude sino que su arraigo entre la población era real y que el desarrollo de la oposición era aún muy exiguo. La medida de esto último la da el hecho de que, aun cuando el Colegio Electoral hubiese fallado a favor de la oposición en todos los casos impugnados, el PRI de todos modos habría mantenido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Desde luego, la debilidad de la oposición no obedecía solamente a factores internos de las organizaciones políticas, estaba condicionada por las inequidades generadas por el sistema electoral<sup>190</sup>; había que esperar a los efectos de la modernización (industrialización, urbanización, crecimiento de las clases medias), del desgaste del régimen de la Revolución, del avance del reformismo electoral y de la coyuntura de los años 80's para observar el boom del desarrollo de la oposición política en México.

El cuadro 2 también refleja que la reforma política de 1963 fue un indudable incentivo para que los partidos políticos minoritarios presentaran candidatos en la mayoría de los distritos aun cuando en muchos de ellos no tuvieran capacidad competitiva. Esto se ve en el hecho de que el número de dictámenes no impugnados por razón de que en un distrito se haya presentado un solo candidato –el del PRI- se redujo a cero a partir de la 46 legislatura. La reforma empujó a los partidos a tratar de acumular el mayor número de votos para obtener el mayor número posible de diputados de partido. De los partidos políticos, el PAN era el que con mayor frecuencia impugnaba dictámenes, le siguieron el PARM y el PPS. Las elecciones más impugnadas por el PAN correspondieron a distritos

---

<sup>190</sup> Los casos en los que la oposición no impugnaba dictámenes, se refieren a distritos electorales en los que “no tenían representantes de casilla, en ocasiones tampoco representantes en el comité distrital, o eran personas con poca experiencia en procedimientos electorales, de tal suerte que no sabían cuándo y cómo impugnar los procedimientos o los resultados electorales. Por ello, en general, los partidos sólo impugnan en los distritos en que cuentan con una organización más o menos sólida, y dónde tienen un porcentaje de votos ‘relativamente importante’ (el ‘relativamente se refiere al promedio nacional de votos de cada partido).” Silvia Gómez Tagle, “Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano”, en *Estudios Sociológicos*, vol. 6, núm. 16, México, enero-abril de 1988, p. 18.

ubicados en el Distrito Federal, Chihuahua y Guanajuato; las más impugnadas por el PARM correspondían a distritos de Tamaulipas y del Estado de México y el PPS impugnó más en estados del centro del país (Puebla, Tlaxcala y Morelos).

Una vez que se resolvían los casos de elecciones por mayoría en la Cámara de Diputados, tocaba a la tercera Comisión Dictaminadora asignar a los diputados de partido, de acuerdo con las fracciones I, II y III del artículo 54 constitucional y de las fracciones II, III y IV de la Ley Electoral Federal. La comisión realizaba el cómputo general a partir de los votos obtenidos por los partidos políticos a nivel nacional; si lograban el 2.5% de la votación, tenían derecho a cinco diputados de partido y uno más por cada 0.5% adicional hasta llegar a veinte como máximo. Estas disposiciones no aclaraban si por “votación nacional” debía entenderse solamente la obtenida en la elección de diputados o si también incluía la obtenida en elecciones de senadores y presidente de la República en el caso de elecciones concurrentes. De todas maneras, la comisión dictaminadora aplicó siempre el criterio más amplio. La única excepción que se contemplaba era que el partido que hubiere obtenido veinte o más diputados de mayoría no tendría derecho a diputados de partido (en todos los casos, siempre el PRI). Una vez hechas estas valoraciones, la Comisión Dictaminadora elaboraba una lista con los nombres de los candidatos que serían diputados de partido de acuerdo a un orden decreciente según el número de votos que obtenían en su distrito. En 1964, cuando por primera vez se aplicó esta medida, se reconocieron diputados de partido al PPS y al PARM a pesar de que habían obtenido, respectivamente, 1.37% y 0.71% de la votación nacional.

Finalmente, en la última Junta Preparatoria, y de conformidad con el artículo 8° del Reglamento, se procedía a tomar protesta a los ciudadanos legisladores en ambas Cámaras. Primero tomaba protesta el presidente de la Mesa Directiva de la Junta y luego éste tomaba protesta a los legisladores electos. Posteriormente, se nombraba a quienes formarían parte de la Mesa Directiva de las Cámaras plenamente constituidas. De este modo, integrándose el Congreso de la Unión, quedaba plenamente asentada la hegemonía del PRI en el mismo y, por extensión, quedaba debidamente delineado el gobierno unificado en México.

## 2.2.2 Distribución del poder en el Congreso

Más allá de la irrelevancia a la que la mayoría de los autores condenaron al Congreso de la Unión al explicar el sistema político mexicano del siglo XX, en este trabajo se considera que una de las claves de su importancia radica en el hecho de que ofreció a diversos actores sociales y políticos de considerable importancia –tales como los líderes campesinos, sindicales y de grupos regionales- espacios de poder para integrarlos plenamente al régimen político y así fortalecer sus bases de legitimidad. Como indica Peter H. Smith, la fuerza y estabilidad del régimen mexicano se debió, en buena medida, a la capacidad de sus instituciones intermedias (como el Congreso de la Unión) de ofrecer recompensas a los actores políticos y así distribuir el poder a través de todo el sistema.<sup>191</sup>

Ya se ha mostrado que entre partidos políticos y, más aún, dentro de las corporaciones y grupos del propio PRI, existía realmente disputa por los cargos de representación política. Algunos estudios han sugerido que el interés que los actores políticos podían tener en los cargos de representación se limitaba al estipendio y al prestigio que de ellos podían obtener.<sup>192</sup> Sin embargo, aquí se sostiene que ese interés trascendía la mera ambición. Una senaduría o una diputación ofrecía a quienes luchaban por ellas recursos materiales y políticos con los cuales podían ampliar sus bases de apoyo para dar continuidad a su carrera política y, por supuesto, intervenir de alguna manera en la definición de proyectos de ley o reforma que fueran de su especial interés. En consecuencia, una vez que se ha explicado el proceso institucional de integración del

---

<sup>191</sup> Peter H. Smith, *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, El Colegio de México, 1981, p. 253.

<sup>192</sup> La obra clásica de Frank Brandenburg contiene en muchas de sus partes afirmaciones como esta: “¿Por qué alguien busca una diputación en primer lugar? Por salario adicional, por los privilegios y la inmunidad que el cargo otorga, y en el peculiar sentido mexicano, para levantarse por encima de las masas –ya no ser como el hombre promedio de la calle o como el campesino. Un líder sindical o un líder campesino difícilmente mira su ‘elección’ a una diputación como un mandato de representación del electorado o de sus agremiados –él y todo el mundo sabe que la legislativa es una rama impotente de gobierno.” (*The making of... op. cit.*, pp. 153-154. Traducción propia). Al parecer, los salarios de los legisladores en la época que nos ocupa se asignaban de manera arbitraria. Luis M. Farías dice que cuando entró por primera vez a la Cámara de Diputados ganaba 4500 pesos (*Así lo recuerdo...op. cit.*, p. 48); Rudolph O. de la Garza, por su parte, señala que un diputado ganaba 10 mil pesos pero que al tomar posesión del cargo recibía 30 mil para gastos misceláneos (*The mexican chamber... op. cit.* pp. 156-157) Ambos coinciden en la afirmación de que buena parte de estos ingresos se empleaban en pagar las deudas que se habían contraído con la campaña. Por lo tanto, es poco probable que un personaje político buscara un escaño principalmente por el salario.



Congreso de la Unión, es importante obtener un panorama de su composición política, destacando quiénes se repartían las curules y los órganos internos de las cámaras, cómo lo hacían, en qué medida y cuáles eran las tendencias de esta repartición. Se trata de contar con una imagen de las *rutinas de distribución del poder dentro del Congreso entre los actores centrales del régimen de la Revolución*, para luego, en el siguiente capítulo, estudiar de qué manera los recursos de poder fueron efectivamente aprovechados en el proceso legislativo.

El primer aspecto y el más sencillo de la composición política del Congreso es el de la distribución de las curules entre partidos políticos. La abrumadora mayoría para el PRI fue el resultado lógico del proceso de integración arriba explicado y así se verificó en las cuatro legislaturas que aquí se estudian, tal como se muestra en el cuadro 3.

**Cuadro 3. Legisladores obtenidos por partido político**

<i>Diputados</i>				
<b>Partido / Año</b>	1958	1961	1964	1967
<b>PRI</b>	152	172	178	173
<b>PAN</b>	6	5	20	20
<b>PARM</b>	2	0	5	6
<b>PPS</b>	1	1	10	10
<b>PNM</b>	1	0	-----	-----
<b>Total</b>	162	178	213	209
<i>Senadores</i>				
<b>PRI</b>	1958		1964	
<b>PAN</b>	60		60	
<b>PARM</b>	0		0	
<b>PPS</b>	0		0	
<b>PNM</b>	0		-----	

Elaborado con base en la lista de diputados y senadores presentada en los Anexos de este trabajo (p. 197) y en Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1991, p. 51.

Únicamente es preciso aclarar dos aspectos básicos de este modelo de representación política. El primero es que la razón por la cual aumentaba en cada legislatura el número de curules en la Cámara de Diputados es que el artículo 52 de la Constitución de 1917 estableció un criterio demográfico para su integración. Se asentó que cada diputado propietario debía elegirse de acuerdo con una determinada cantidad de habitantes o su

fracción, según el censo general realizado en las entidades, territorios y Distrito Federal. La división electoral del territorio nacional en distritos electorales se definió con este criterio. Fué así que constatando el crecimiento de la población, se hacía una nueva reforma al citado artículo para actualizar la cifra de habitantes que tenía que tomarse como referencia para elegir un diputado.<sup>193</sup> Esta medida fue necesaria para no distorsionar la representación, es decir, para evitar que creciera exponencialmente el número de diputados. Esto explica porqué en la XLIV legislatura hubo 162 diputados de mayoría y en las tres siguientes 178. En el caso del Senado, ya se ha dicho que el artículo 56 de la Constitución estableció que debían elegirse dos senadores por cada entidad federativa (los territorios de Baja California y Quintana Roo no tenían representación) y este precepto se mantuvo inalterado hasta 1993, cuando se introdujo la representación de la primera minoría.

El segundo aspecto es resaltar que la reforma política que introdujo los diputados de partido tuvo su efecto más grande y directo, precisamente, en la representación política. Se incrementó la cantidad de escaños obtenidos por la oposición -sobre todo el PAN-, lo cual contribuyó a elevar el debate parlamentario a causa de las personalidades que concurrieron a las legislaturas (en la XLVI Legislatura con Adolfo Christlieb Ibarrola y Vicente Lombardo Toledano, líderes del PAN y del PPS, respectivamente); y además porque se modificó considerablemente el tono de las sesiones ordinarias de la Cámara de Diputados, que por momentos se había convertido en un ritual de autocomplacencias de los priistas.

Teniendo en cuenta que la mayoría absoluta del PRI en las Cámaras era un hecho indiscutible, la cuestión radica entonces en determinar cómo se distribuyeron las curules entre los distintos tipos de actores que componían esa mayoría. A este respecto, lo primero que hay que destacar como rasgo prominente de la institución congresional es la manera en que en ella se anclaba el corporativismo. Contrario a lo que plantean algunos autores, la representación funcional y la representación parlamentaria quedaron perfectamente reunidas y armonizadas en el Congreso del régimen de la Revolución.<sup>194</sup> La primera

---

<sup>193</sup> De 1960 a 1972 había se elegía un diputado propietario por cada 200 mil habitantes o por una fracción que pasara de 100 mil. Antes de este año la cifra era de 170 mil habitantes o fracción de 80 mil.

<sup>194</sup> Ya hemos comentado la generalización de Schmitter y de Hunford en el sentido de que las corporaciones “tienden a incidir directamente en el proceso de gobierno, evitando el parlamento” (Phillipe C. Schmitter y

muestra de ello la da el reparto de curules entre los tres grandes sectores del PRI (el obrero, campesino y popular) en ambas Cámaras. El cuadro 4 muestra que en 1958, 1961 y 1964 el sector campesino ocupó la mayoría de curules que el PRI tenía en la Cámara de Diputados, siguiéndole en número el sector popular y al final el sector obrero; sólo en 1967 la mayoría la obtuvo el sector popular. En tanto, en el Senado fue siempre el sector popular el que

**Cuadro 4. Frecuencia de diputados y senadores del PRI por sector de origen**

<i>Diputados federales</i>				
Sector	Frecuencia absoluta y relativa			
	1958	1961	1964	1967
<b>Obrero</b>	20 (13.07%)	12 (6.97%)	26 (14.6%)	36 (20.8%)
<b>Campesino</b>	80 (52.28%)	98 (56.97%)	82 (46.06%)	36 (20.8%)
<b>Popular</b>	45 (29.41%)	60 (34.88%)	66 (37.07%)	85 (49.13%)
<b>Sin sector localizado</b>	8 (5.22%)	2 (1.16%)	4 (2.24%)	16 (9.24%)
<b>Total</b>	153 (99.9%)	172 (99.9%)	178 (99.9%)	173 (99.9%)
<i>Senadores</i>				
Sector	Frecuencia absoluta y relativa			
	1958-1964	1964-1970		
<b>Obrero</b>	2 (3.33%)	6 (10%)		
<b>Campesino</b>	25 (41.66%)	17 (28.33%)		
<b>Popular</b>	31 (51.66%)	37 (61.66%)		
<b>Sin sector localizado</b>	2 (3.33%)	-----		
<b>Total</b>	60 (99.98%)	60 (99.99%)		

Elaboración propia con base en la lista de diputados y senadores presentada en el Anexo I de este trabajo.

ocupó la mayoría de curules y el sector obrero el que obtuvo la menor cantidad durante el periodo 1958-1970. También puede apreciarse que a lo largo de este periodo la presencia de los sectores obrero y popular fue creciendo mientras que la presencia del sector campesino fue declinando.

---

Gerhard Lehbruch (coords.), *Neocorporativismo I. Más allá del Estado y el mercado*, Alianza Editorial, 1992, p. 31). En la politología mexicana, Luisa Béjar tiende a establecer una oposición excluyente entre el corporativismo y la representación parlamentaria. Dice por ejemplo: “De hecho, el sistema de mediación corporativo se perfila como un fuerte competidor del parlamentarismo en la regulación del conflicto social al proveer un mecanismo paralelo para la formación de las decisiones políticas y sustituir a la legislatura en el proceso de creación de los consensos que requiere el sistema político para asegurar su permanencia. Tal es, sin duda, el caso de México.” (Luisa Béjar Algazi, *El papel de la legislatura en el sistema político mexicano (1964-1978)*, Tesis doctoral, FCPyS-UNAM, México, 1995, p. 29). Consideraciones de este tipo nacen de la creencia –nada sorprendente– de que un Congreso o un Parlamento, o más aún, la propia representación política, sólo tienen sentido en un régimen democrático y pluralista, lo cual, como se muestra a lo largo de este trabajo, no es necesariamente cierto.

Si se considera la participación de los sectores en la membrecía del PRI, vemos que no hay congruencia entre el número de sus militantes y su representación en las Cámaras. Mientras que el sector campesino agrupaba alrededor del 40% de los militantes del partido, en la Cámara de Diputados estuvo sobrerrepresentado en porcentaje de curules de 1958 a 1964 y para 1964 cayó a la subrepresentación con tan sólo el 20.8%. En el Senado, este mismo sector pasó de tener una representación justa (41.6% de las curules en 1958) a estar subrepresentado (28.3% en 1964). El sector popular, por su parte, participaba con cerca del 30% de la membrecía, pero su porcentaje de curules creció en la Cámara de Diputados de 29.41% en 1958 a 49.13% en 1967; en el Senado pasó de 51.66% en 1958 a 61.66% en 1964. Finalmente, el sector obrero contribuía con 30 o 40 por ciento de la militancia priista, pero en la Cámara de Diputados sólo obtuvo entre el 13 y el 20 por ciento de las curules en todo el periodo, mientras que en el Senado entre el 3 y 10 por ciento. Sin embargo, si nos atuviéramos sólo a estos números, la conclusión que se desprendería –y que muchos autores han repetido- es que el popular era el sector con mayor fuerza en el grupo parlamentario del PRI y el sector obrero era el de menor importancia. Esto es un error muy frecuente que se comete al evaluar el peso político de los sectores en el Congreso. Es conveniente tener presente que los sectores son, como dice Arnaldo Córdova, *regiones sociales internas*<sup>195</sup>, grandes conjuntos que agrupan a las organizaciones de masas, y que son éstas las que realmente importan a la hora de analizar la expresión del corporativismo en las Cámaras.

En primer lugar debe decirse que no todos los diputados y senadores que habían sido postulados por el sector campesino del PRI eran representantes de alguna organización campesina (v.g. liga de comunidades agrarias). Muchos de ellos habían hecho carrera en la administración pública local o federal, otros eran militares e incluso grandes intelectuales<sup>196</sup>; tan sólo de un puñado de personajes podía decirse que representaban un genuino interés de la clase campesina o estaban vinculados a los problemas del campo por

---

<sup>195</sup> Arnaldo Córdova, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, Serie Popular ERA, México, 1979, p. 23.

<sup>196</sup> Daniel Cosío Villegas observaba en 1972 que “los representantes de los campesinos en el Partido, no son campesinos, sino líderes ‘políticos de clase media’, que desconocen las verdaderas necesidades de sus mandantes y que ni siquiera las ‘sienten’.” (*El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Cuadernos de Joaquín Mortiz, México 1972, p. 85).

su trabajo académico o por su paso por instituciones de asuntos agrarios.<sup>197</sup> Esto explica los abultados números del sector campesino en la Cámara de Diputados. Por su parte, el sector popular era un conjunto socialmente tan amplio y heterogéneo, que la variedad y el número de intereses en su seno le impedía constituirse en un bloque compacto para actuar de forma homogénea tanto dentro del partido como en las Cámaras. La CNOP era la organización que agrupaba a los miembros del sector popular y estaba compuesta de artesanos, pequeños industriales, pequeños propietarios rurales, burócratas, profesionistas, comerciantes, cooperativistas, intelectuales, trabajadores al servicio del Estado y grupos juveniles y femeniles; entre sus organizaciones más importantes destacaban la FSTSE, el SNTE, el Movimiento Nacional de Juventudes Revolucionarias (MNJR), la Asociación Nacional Femenil Revolucionaria (ANFER), la Confederación Nacional de Productores Rurales (CNPR) y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social (SNTSS). Es evidente que al tener que repartirse los cargos legislativos entre tantos y tan diferentes actores, la fuerza del sector popular dentro del grupo parlamentario del PRI se dispersaba.

Para tener una medida más real del peso del corporativismo en el Congreso tendríamos entonces que determinar el número de escaños no por sector sino por organizaciones. Por desgracia, no pudimos obtener la información de la adscripción de cada uno de los diputados y senadores a su organización (si era el caso) en las cuatro legislaturas estudiadas. Los Anexos de este trabajo muestra la lista de diputados y senadores ordenada por sector de origen, sin embargo sólo en el caso del sector obrero se pudo determinar que la organización a la que pertenecían la mayoría de sus diputados y senadores era la CTM; del sector campesino y popular sólo se indica genéricamente que los legisladores fueron

---

<sup>197</sup> Ejemplos de personajes que fueron postulados por el sector campesino sin tener ningún vínculo consistente con los problemas agrarios del país fueron Antonio Castro Leal, diputado de la XLIV legislatura (fue rector de la UNAM, uno de los llamados siete sabios) y Carlos Loret de Mola, diputado de la XLV legislatura (reconocido periodista que llegó a ser gobernador de Yucatán). Ejemplos de personajes vinculados a los problemas del campo, pero sin ser líderes gremiales, fueron Víctor Manzanilla Schaffer, diputado de la XLVII legislatura (fue director de Acción Social y Prensa del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización de 1958 a 1967; a partir de esta experiencia se convirtió en asesor en litigios relacionados con la propiedad agrícola y publicó varios libros sobre el tema) y Manuel Moreno Sánchez, senador en las XLIV y XLV legislaturas (fue Director Jurídico del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero de 1953 a 1957).

postulados por la CNC y la CNOP, respectivamente.<sup>198</sup> Con todo, estos elementos son suficientes para afirmar, aunque sea sólo a modo de hipótesis, que desde el punto de vista de la representación corporativa el sector obrero era el más importante en las Cámaras y la CTM era la organización con mayor *número relativo* de legisladores.<sup>199</sup> El estudio de Guadalupe Pacheco y Juan Reyes del Campillo comprueba esta hipótesis para el periodo 1979-1985.<sup>200</sup> No es casual que así haya sucedido. En la etapa de auge del Estado de bienestar y siendo la industrialización el puntal del proyecto nacional de los gobiernos de la Revolución, los sindicatos nacionales de empresa e industria eran actores estratégicos del escenario económico y político nacional, presentaban mayor coincidencia de intereses que los campesinos y los “populares”, la mayoría estaban adheridos al PRI (CTM, CROC, CROM, CGT, FTDF, FOR, entre otros)<sup>201</sup> y en función de su fuerza reclamaban posiciones en el Congreso. Con todo, esta fuerza debe considerarse relativa y más preciso sería afirmar que el Congreso era una plataforma institucional que albergaba a la gran variedad de corporaciones y grupos que componían al PRI sin permitir que ninguno de ellos en particular tuviera predominio. Si bien el sector obrero era el más consistente y con intereses más fácilmente identificables, su fuerza fue contenida por el grupo político que se formaban alrededor del presidente de la Gran Comisión (que generalmente pertenecía al sector popular), grupo leal al Presidente de la República y encargado de mantener la gobernabilidad en las Cámaras.

Otro aspecto muy importante de la distribución del poder en Congreso de la Unión es el de la repartición de las comisiones. De acuerdo con el Reglamento, la Gran Comisión de ambas cámaras tenía la facultad de proponer al pleno los nombramientos de quienes

---

<sup>198</sup> Ello se debe a las múltiples limitaciones de la única fuente de información con que contamos para determinar el sector y la organización de origen de los legisladores: Octavio Rodríguez Araujo, “Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)”, en *Estudios Políticos*, FCPyS-UNAM, 1ª época, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975. Desde luego, hay otros catálogos pero ninguno registra la organización a la que estaban adscritos los legisladores. Aparte de esta limitación, el catálogo de Rodríguez Araujo está lleno de errores (nombres y apellidos mal escritos, personajes que se registran en un sector pero que en realidad pertenecen a otro o incluso a otro partido político, etc.), por lo que quien decida consultarlo debe hacerlo con cautela, confrontándolo con otras fuentes.

<sup>199</sup> De los 102 legisladores que el sector obrero tuvo en el periodo 1958-1970 (94 diputados y 8 senadores), 59 pertenecían a la CTM (57 diputados y 2 senadores), lo que es mucho más de lo que obtuvo cualquier otra central o sindicato específico del sector popular o campesino.

<sup>200</sup> Guadalupe Pacheco Méndez y Juan Reyes del Campillo, *op. cit.*, p. 58 y ss.

<sup>201</sup> Lorenzo Arrieta y Ricardo Espinoza, *op. cit.*, p. 499.

debían integrar las comisiones permanentes y especiales, en la sesión posterior a la que verificara la apertura del periodo de sesiones (arts. 65, 74 y 76). El artículo 79 del mismo Reglamento estableció que, por lo general, las comisiones debían estar compuestas por tres propietarios y un suplente, pero este número podía aumentarse por acuerdo expreso de la Cámara correspondiente. Esta disposición permitió que en las 44 y 45 Legislaturas de la Cámara de Diputados se conformaran las comisiones siguiendo la regla de tener solamente cuatro miembros, mientras que en las 46 y 47 Legislaturas hubo comisiones que llegaron a tener doce, quince y hasta veinte miembros. Evidentemente, el crecimiento del número de diputados, a partir de la introducción de la figura de diputados de partido, obligó a la Cámara tanto a aumentar el número de comisiones permanentes y especiales –según lo permitió el artículo 70- como el número de los integrantes de las mismas. En el Senado, en cambio, durante todo el periodo las comisiones no las compusieron más que cuatro individuos.

El sistema de comisiones del Congreso de la Unión se caracterizó por su flexibilidad, su estructura organizativa permitió incrementar o reducir su número a fin de no dejar sin espacio a ningún grupo político o corporación de la mayoría parlamentaria priista. La última reforma que se hizo del artículo 66 del Reglamento y que estuvo vigente en el periodo aquí estudiado (data del 27 de enero de 1940), estableció cuarenta y seis comisiones permanentes (sin contar a la Gran Comisión).<sup>202</sup> Sin embargo, en las cuatro legislaturas aquí examinadas, la Cámara de Diputados contó en promedio con 76 comisiones y el Senado alrededor de 70. Asimismo, formalmente sólo tres comisiones debían renovarse anualmente en la Cámara de Diputados, la de Administración, Presupuesto y Cuenta y la Inspectora de la Contaduría Mayor de Hacienda (arts. 68, 69 y

---

<sup>202</sup> “ARTÍCULO 66.- Las Comisiones Permanentes serán: Aguas e Irrigación Nacionales; Agricultura y Fomento; Asistencia Pública; Aranceles y Comercio Exterior; Asuntos Indígenas; Bienes y Recursos Nacionales; Colonización; Comercio Exterior e Interior; Corrección de Estilo; Correos y Telégrafos; Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito; Defensa Nacional; Departamento Agrario; Departamento del Distrito Federal; Economía y Estadística; Educación Pública; Ejidal; Ferrocarriles; Fomento Agrícola; Fomento Cooperativo; Gobernación; Gran Comisión; Hacienda; Impuestos; Industria Eléctrica; Industrias; Primera de Insaculación de Jurados; Segunda de Insaculación de Jurados; Justicia; Justicia Militar; Marina; Materiales de Guerra; Migración; Minas; Obras Públicas; Petróleo; Previsión Social; Puntos Constitucionales; Reglamentos; Relaciones Exteriores; Salubridad; Sanidad Militar; Seguros; Servicio Consular y Diplomático; Tierras Nacionales; Trabajo; Vías Generales de Comunicación.” Reforma al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, *Diario Oficial de la Federación*, 27 de enero de 1940.

80), pero durante las cuatro legislaturas se crearon otras seis para el mejor despacho de los negocios (Acción Social, Biblioteca, Editorial, Estudios Legislativos, Previsión Social, Receptora de Quejas). En el caso del Senado, no hubo comisiones de renovación anual, pero en cambio si se acostumbró a determinar que el despacho de un mismo asunto podían hacerlo dos y hasta tres comisiones permanentes.

En un ensayo que aborda el estudio del Congreso en el régimen autoritario –uno de los poquísimos que se han hecho hasta ahora en México- Lorenzo Arrieta y Ricardo Espinoza indican que las presidencias de las comisiones “eran una concesión a grupos políticos, un aspecto de los compromisos del presidente de la República para con su partido”.<sup>203</sup> Pero tal concesión no era automática, pues –según los autores- los personajes que figuraban como presidentes de las comisiones contaban con el respaldo de la dirigencia del PRI y de los integrantes de la Gran Comisión. Ésta última, por su parte, al hacer los nombramientos tomaba en cuenta “la propia influencia que los candidatos mantenían con su partido y con los órganos de gobierno de la Cámara, amén de sus relaciones con los funcionarios de las dependencias públicas, dada las gestiones que su puesto les exigía.”<sup>204</sup> Stephen Goodspeed y Javier Hurtado<sup>205</sup> coinciden con los autores antes referidos en señalar que el Presidente de la República se aseguraba de colocar a sus hombres en las presidencias de las comisiones más importantes para sacar adelante su programa de gobierno (Puntos Constitucionales, Gobernación, Hacienda y Presupuesto y Cuenta) y en que, en general, para todas las comisiones se tomaba en cuenta la opinión de los Secretarios de Estado. Esto bajo el supuesto de que el sistema de comisiones es más o menos un reflejo del sistema administrativo, de modo que, por ejemplo, si para la Secretaría del Trabajo existía en correspondencia una Comisión del Trabajo en cualquiera de las cámaras, era deseable que el secretario del ramo y el presidente de dicha comisión se conocieran y se llevaran bien a fin de que salieran adelante fácilmente los asuntos y así hubiera armonía en las relaciones Ejecutivo-Legislativo. A nuestro juicio, estos planteamientos son válidos, pero a la lista de criterios para la asignación de las presidencias de las comisiones debe agregarse el del

---

<sup>203</sup> Lorenzo Arrieta y Ricardo Espinoza, *op. cit.*, p. 490.

<sup>204</sup> *Ibid.*, pp. 25-26

<sup>205</sup> Stephen Goodspeed, “El papel del jefe del Ejecutivo en México”, en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, volumen VII, no. 1, enero-febrero de 1955, p. 192; Javier Hurtado, *op. cit.*, pp. 288-289.



*currículum vitae*, es decir, el que toma en cuenta la preparación técnica y profesional de los legisladores así como su orientación política.<sup>206</sup> Aunque esta consideración es elemental, es importante tomarla en cuenta porque con ella el Congreso se aseguraba de contar con un mínimo de recursos técnicos y profesionales, lo cuales eran escasos y ello constituyó una de las razones de la debilidad del Poder Legislativo frente al Ejecutivo.

Es probable que la decisión sobre el personal que debía integrar las comisiones se tomara previamente a que ocurriera el procedimiento formal de designación, pues pasaba muy poco tiempo entre la constitución de la Gran Comisión y la formulación de la propuesta que ésta hacía al pleno para conformar las comisiones. La repartición se hacía entre los sectores que componían al partido hegemónico bajo la coordinación del líder de la Gran Comisión y tomando en cuenta las preferencias del Presidente de la República y sus Secretarios de Estado. Tan sólo ocasionalmente se dejaba a los líderes de los partidos minoritarios algún puesto en una comisión poco importante. La costumbre de repartirse comisiones previamente a su constitución formal, no obstante, no es propia de los parlamentos de regímenes autoritarios, pues también en contextos democráticos suele presentarse esta costumbre.<sup>207</sup> Las diferencias desde luego son de mucha importancia pues tienen que ver con la pluralidad y la estructura competitiva de acceso a los cargos públicos.

El cuadro 5 muestra la distribución de las comisiones permanentes y especiales entre los sectores del PRI en el periodo 1958-1970. Como puede apreciarse, esta distribución es un reflejo de la propia distribución de las curules arriba mostrada, pues en las 44, 45 y 46 Legislaturas de la Cámara de Diputados el sector campesino obtuvo el

---

<sup>206</sup> Para poner un ejemplo, era común que las comisiones de Obras Públicas y Aguas e Irrigación Nacionales estuvieran presididas por ingenieros, las de defensa, marina, justicia militar y materiales de guerra siempre presididas por militares y las comisiones del trabajo siempre tenían por lo menos un representante sindical.

<sup>207</sup> "Otro aspecto importante es la práctica difundida de que los partidos determinen la composición de sus delegaciones en las comisiones. En algunas legislaturas, la Cámara formalmente determina el nombramiento de todos los miembros de la comisión, pero en la práctica la elección la realizan los grupos de los partidos en forma previa y dejan a la plenaria sólo los formalismos de la designación [...] Es una práctica común, reconocida por los académicos, que los líderes de los grupos o partidos parlamentarios negocian entre sí la integración de las comisiones y, una vez que han llegado a un acuerdo, someten la propuesta de integración al pleno, la cual es muchas veces aprobada a través del control ejercido por la disciplina partidista". José Abel Rivera Sánchez, "Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas", *Política y Gobierno*, Vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998, p. 560.

mayor porcentaje de presidencias de comisiones, le siguió el sector popular y al último quedó el sector obrero; para la 47 legislatura el sector popular obtuvo la mayoría indiscutible. En el Senado, el sector popular retuvo presidencias de comisiones en proporción mayor al 50% en todo el periodo. De nuevo, los números de los sectores campesino y popular se disparan porque en ellos aparecen personajes de todo tipo, mientras que en el sector obrero únicamente hubo representantes sindicales.

**Cuadro 5. Distribución de las presidencias de las comisiones legislativas entre los sectores del PRI, 1958-1970**

<i>Cámara de Diputados</i>				
<b>Legislatura/Sector</b>	<b>44 Leg.</b>	<b>45 Leg.</b>	<b>46 Leg.</b>	<b>47 Leg.</b>
Sector Obrero	8 (11.26%)	3 (4.1%)	8 (10.52%)	18 (21.42%)
Sector Campesino	40 (56.33%)	37 (50.68%)	35 (46.05%)	18 (21.42%)
Sector Popular	23 (32.39%)	33 (45.2%)	30 (39.47%)	48 (57.14%)
Otros partidos	0 (0%)	0 (0%)	3 (3.94%)	0 (0%)
<b>Total</b>	<b>71 (100%)</b>	<b>73 (100%)</b>	<b>76 (100%)</b>	<b>84 (100%)</b>
<i>Cámara de Senadores</i>				
<b>Legislatura/Sector</b>	<b>44 Leg.</b>	<b>45 Leg.</b>	<b>46 Leg.</b>	<b>47 Leg.</b>
Sector Obrero	2 (3.12%)	1 (1.42%)	7 (10%)	7 (9.85%)
Sector Campesino	27 (42.18%)	32 (45.71%)	21 (30%)	22 (30.98%)
Sector Popular	35 (54.68%)	37 (52.85%)	42 (60%)	42 (59.15%)
<b>Total</b>	<b>64 (100%)</b>	<b>70 (100%)</b>	<b>70 (100%)</b>	<b>71 (100%)</b>

Elaboración propia con base en los cuadros del Anexo II presentado al final de este documento.  
No se consideran las comisiones que se renuevan anualmente.

Queda por referir la importancia que para el empleo y la provisión de recursos tenía otro órgano interno del Congreso de la Unión: la Mesa Directiva. Este órgano era el encargado de dirigir las sesiones, dar curso reglamentario a los procesos legislativos, hacer guardar el orden en el recinto parlamentario y representar a las Cámaras ante los otros Poderes de la Unión y el extranjero. El prestigio y la experiencia políticos que se obtenían de formar parte de la Mesa, especialmente de ser su presidente, era para un político profesional un recurso invaluable. Uno de los diputados priistas entrevistados por Rodolfo de la Garza en 1970 decía lo siguiente:

Es importante ser presidente de la Cámara. Nunca pensé que sería presidente. Viniendo yo de provincia, ser presidente me ayudó a darme a conocer. En mi caso, tuve que conocer al líder de la mayoría [presidente de la Gran Comisión] y trabajar duro en mi posición. Cuando llegué a la diputación, yo no conocía al líder del PRI en la Cámara, así que me dispuse a conocerlo inmediatamente. Le hablé y traté de mostrarle mis habilidades. Él

apreció el hecho de que me preocupara por presentarme y comenzó a asignarme pequeñas tareas. Vio que yo era competente. Cuando llegó el momento de elegir otro presidente de la Mesa Directiva, el líder me llamó y me dijo que me quería en el puesto. Me informó su decisión y me preguntó qué pensaba. Estoy seguro de que tomaron en cuenta todo esto para elegirme a mí o a cualquier otro. Ellos querían alguien que manejara bien los debates y representara a la Cámara con dignidad.<sup>208</sup>

Esta cita indica que era facultad informal del presidente de la Gran Comisión –al que llamaban líder de la mayoría o líder de la Cámara- decidir quiénes iban a ser los presidentes de la Mesa Directiva. El Reglamento establecía que este órgano se componía de un presidente, dos vicepresidentes, cuatro secretarios y cuatro prosecretarios; el presidente y los vicepresidentes se renovaban cada mes y los secretarios y prosecretarios se renovaban cada nuevo periodo de sesiones (arts. 10, 13, 15 y 23). Sin embargo, nada se decía sobre el método de su elección. En la práctica, la rutina que se siguió fue someter a la consideración del pleno de las Cámaras planillas de legisladores que aspiraban a ocupar los puestos de la Mesa y salía triunfadora la que obtenía mayoría de votos.<sup>209</sup> Con todo, el testimonio anterior señala que fue el presidente de la Gran Comisión el que decidía los nombramientos.

En todo caso, lo importante a señalar aquí es que la Mesa Directiva dio empleo y recursos adicionales a muchos legisladores gracias al precepto que ordenó renovar sus integrantes mensual y anualmente. El impacto de esta medida fue considerable para la rotación del personal dentro del Congreso. De 1958 a 1970 la Mesa Directiva de ambas cámaras ocupó a 96 presidentes, 192 vicepresidentes, 96 secretarios y 96 prosecretarios, sin contar los periodos extraordinarios ni el personal de la comisión permanente. Esto da un total de 480 legisladores del PRI empleados en las labores de la Mesa Directiva de un total de 798 durante todo el periodo (más del 60 por ciento).

---

<sup>208</sup> Rudolph O. de la Garza, *op. cit.*, p. 167. Traducción nuestra.

<sup>209</sup> No puede decirse si se requería mayoría simple, absoluta o calificada porque no estaba reglamentado este aspecto; en la práctica, casi siempre las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara votaban por una sola planilla.

El PRI mantuvo su hegemonía en el Congreso del régimen autoritario mexicano manteniendo el control de sus procedimientos de integración, de sus órganos internos y poniendo en operación rutinas políticas para distribuir el poder entre los grupos y corporaciones del propio partido. Pero la dirección de esta delicada operación corrió a cargo de la Gran Comisión, que por su importancia merece un examen aparte.

### 2.3 La influencia del Poder Ejecutivo en la conformación del principal órgano de gobierno del Congreso: la Gran Comisión

La Gran Comisión era el órgano de gobierno de las cámaras del Congreso. Constituía el eje articulador del quehacer parlamentario, la principal agencia administrativa y el puente de comunicación entre el Poder Legislativo y los otros poderes del Estado, especialmente el Ejecutivo. Si se busca explicar cómo un régimen en el que constitucionalmente hubo separación funcional de poderes, operó en la realidad con el predominio del Ejecutivo sobre el Legislativo, una de las claves se encuentra en la integración y funcionamiento de la Gran Comisión.

La concepción de la Gran Comisión como órgano director de las cámaras encuentra sus antecedentes en el artículo 80 del Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz (1813), que estableció “una comisión especial encargada del orden y gobierno interior del edificio de las Cortes”; asimismo, en el artículo 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de 1824, que instauró “una gran comisión, compuesta del diputado o senador más antiguo, por cada uno de los Estados o territorios que tengan representantes presentes”. Sin embargo, fue hasta el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de la Unión de 1857 que se diseñó especialmente la Gran Comisión como órgano colegiado para que en él tuvieran representación los legisladores en función de la entidad federativa a la que pertenecieran (artículo 31).<sup>210</sup> Susana Pedroza de la Llave explica que, en razón de la supresión del Senado en la Constitución de 1857, los diputados buscaron una manera de compensar a los Estados de la Federación constituyendo jurídicamente lo que se dio en llamar “las diputaciones de los estados” (el conjunto de los

---

<sup>210</sup> Véase Juan Ramírez Marín y Gonzalo Santiago Campos, *Reglamentos del Congreso Mexicano*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2009.

diputados de una entidad federativa), a las cuales se otorgó representación en la Gran Comisión a modo que su principal función fuera la representación de los intereses de los estados y del Distrito Federal.<sup>211</sup> Ya con un Congreso bicameral, este criterio de representación federativa subsistió en el siglo XX. El Reglamento de 1939 estableció que la Gran Comisión se compondría “en la Cámara de Diputados, de un individuo por cada Estado y cada Territorio y otro por el Distrito Federal; y en la de Senadores, uno por cada Estado y otro por el Distrito Federal” (art. 72). La elección de los miembros de la Gran Comisión debía realizarse la sesión siguiente a la de apertura del primer periodo de sesiones. En la Cámara de Diputados, cada “diputación” (grupo de diputados de una entidad federativa) debía escoger de entre sus miembros, en escrutinio secreto y por mayoría de votos, a quien debía representarla en la Gran Comisión; en el Senado, se elegía al representante por sorteo de entre los dos senadores de cada Estado y del Distrito Federal.

De acuerdo con el artículo 73 del Reglamento, los miembros de la Gran Comisión elegían de entre sus miembros a su presidente y a su secretario en escrutinio secreto y por mayoría de votos. No obstante, la elección del presidente de la Gran Comisión en cada Cámara era en realidad una *atribución informal* del Presidente de la República. No es casual que así fuera. El presidente de la Gran Comisión –que al mismo tiempo era el líder de la fracción parlamentaria del PRI- era el responsable directo de asegurar la gobernabilidad en los recintos parlamentarios, procurando conciliar los intereses de los grupos y corporaciones dentro del marco de la disciplina que imponía el régimen de la Revolución. También tenía la facultad de nombrar y remover al personal administrativo y el control del presupuesto de su cámara, el cual manejaba a su propia discreción.<sup>212</sup> Pero por encima de todo, tenía la delicada misión de allanar el terreno para que las iniciativas del Ejecutivo se aprobaran sin mayor contratiempo. Esta afirmación se confirma por el hecho de que en el periodo 1958-1970, casi siempre el que fue presidente de la Gran Comisión fue también el presidente de las comisiones de gobernación y puntos constitucionales. Por estas

---

<sup>211</sup> Susana Thalía Pedroza de la Llave, “Una valoración de la Cámara de Diputados. Organización interna, funcionamiento y principales funciones”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, Flacso, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, 2000, p. 22. La misma explicación se encuentra en José Luis Camacho Vargas, *Líderes y dirigentes de la Cámara de Diputados*, Ediciones Mesa Directiva, Cámara de Diputados LXII Legislatura, México, 2013, pp. 61-62.

<sup>212</sup> Rudolph O. de la Garza, *op. cit.*, pp. 156-157

razones, la persona que cubriera este cargo debía ser de toda la confianza del Presidente de la República, pero al mismo tiempo tenía que contar con experiencia política y probado liderazgo en las filas del Revolucionario Institucional.

Los estudios de Javier Hurtado, Lorenzo Arrieta y Rudolph O. de la Garza coinciden en señalar que la decisión sobre la elección del presidente de la Gran Comisión en cada cámara la realizaba el Presidente de la República tomando en cuenta la opinión del presidente del CEN del PRI y del Secretario de Gobernación, actores con los que el elegido tendría mayor contacto político para hacer posible relaciones tersas entre el Ejecutivo y el Legislativo.<sup>213</sup> Luis M. Farías relata en sus memorias la manera en que fue elegido presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados en la XLVII Legislatura (1967-70). Su narración expresa los rituales políticos y las pruebas de disciplina a que sometía a sus elegidos el Presidente Gustavo Díaz Ordaz, que más que ser su estilo personal era el estilo de hacer política de la élite en el poder de aquella época:

...siempre se procura que el líder [presidente de la Gran Comisión en la Cámara de Diputados] sea una gente que ya haya estado allí. Así me tocó a mí la segunda vez y la tercera [...] En la XLVII llegué fácil, repito, porque lo curioso es cómo llegué a líder. Era yo oficial mayor [de Turismo en la Secretaría de Gobernación] y me sacaron de la Oficialía Mayor; yo suponía que era con alguna finalidad. No nada más va a sacar a un oficial mayor para mandarlo de diputado del montón, ¿verdad? [...] me habló el licenciado [Agustín] Salvat [director de Turismo de la Secretaría de Gobernación]. Una noche estando yo en mi casa, ya para acostarme, me habló: 'Venga usted acá a mi casa', y me estaba esperando en la puerta [...] Cuando llegué a casa del licenciado Salvat, me dijo: 'Pase a la sala. Me pidió el señor Presidente que le dijera a usted una cosa, que sea yo el que le informe que no va a ser usted líder, que no se haga ilusiones'. Entonces sí sentí algo y le contesté: 'No, dígame, licenciado, que yo no esperaba ser líder'. Mentiras. Era tan sabido que esperaba ser líder que me lo mandó decir, y me dije: 'Esto es una calada que me están dando'. Salí y le dije a Julio: 'Mira, me quieren calar, porque no se estila esto. Con tanta anticipación decirle a uno que no va a ser, no se estila. Me quieren poner a prueba, quieren ver si me emborracho o si me suelto a hablar mal del gobierno. La mejor

---

<sup>213</sup> Javier Hurtado, *op. cit.*, p. 288; Lorenzo Arrieta y Ricardo Espinoza, *op. cit.*, p. 511; Rudolph O. de la Garza, *op. cit.*, pp. 167-168

estrategia es quedarme en casa y no recibir a nadie.’ Mi señora ya tenía la respuesta lista: ‘No se encuentra el licenciado’. ‘¿Cuándo vuelve?’ ‘Pues, la verdad, no sé’. Cuando me habló el licenciado Salvat sí aparecí: naturalmente, porque mi señora tenía instrucciones de que si hablaba Salvat sí, y si hablaba el Presidente también. Nada más a ellos dos iba a contestar. Y así fue. Fui a ver a Salvat el 9 de agosto, un mes después, y al entrar a su casa veo que no estaba él; estaba arriba platicando con la señora –me imagino-, y abajo en la sala, en una mesita, veo una botella de champán y dos copas. Pensé: ‘Ya la hice’, porque Salvat no es aficionado a tomar así por gusto. Tenía que ser una ocasión solemne para que tomara. En cuanto bajó me dijo: –Dice el Presidente [Díaz Ordaz] que si acepta usted, que si usted quiere, puede ser el líder. –Cómo que si quiero, pues si de eso pido mi limosna. –Ah, bueno, pues está bien. Entonces vamos a brindar...Que lo vea usted mañana a las 10.<sup>214</sup>

Cuando Farías acudió a la cita con Díaz Ordaz, éste le hace ver el reto político que significa tener bajo control a los grupos del PRI y a los partidos de oposición en la Cámara, la grave responsabilidad que implica mantener la disciplina (aun a costa de las amistades) y la línea política que debe seguir para hacer pasar las iniciativas de ley o reforma de su mayor interés:

A las diez de la mañana ahí estaba tranquilo a la hora que salió el ayudante a decir: –¿Está aquí el licenciado...? –Aquí estoy- y vamos para adentro. –¿Acepta usted [pregunta Díaz Ordaz], como dice Christlieb, ser el ‘pastor de las ovejas’? –Sí, señor. – ¿No me va usted a mentar la madre cuando esté en el potro del tormento, que lo estén atacando mucho? –No, señor. –Y ¿es usted capaz de sacrificar a un amigo si así conviene a México? –Sí, señor. –Bueno, muy bien. Se paró [Díaz Ordaz] y me dio un abrazo y me dijo: ‘Oiga usted, le voy a dar unas recomendaciones generales: No le haga caso a los secretarios de Estado. Todos le van a decir que yo tengo mucho interés en una ley; no es cierto. *Las únicas leyes que me interesan son las fiscales, porque sin ellas no existe el país, no funciona el gobierno, ni usted ni yo tendríamos sueldo. Entonces a usted le interesa que salgan, igual que a mí. Pero esas las revisa usted*. –Sí, señor, yo las reviso, tenga plena confianza...’<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> Luis M. Farías, *op. cit.*, pp. 93-96.

<sup>215</sup> *Ídem*. Cursivas nuestras.

El carácter estratégico que para el régimen político representaba la presidencia de la Gran Comisión imponía la necesidad de que el hombre que ocupara el puesto tuviera experiencia y vínculos políticos suficientes para imponer su liderazgo. De lo contrario, el puesto podía convertirse en objeto de disputa entre las facciones del grupo parlamentario del PRI. Cuando alguna de estas facciones percibía que el líder de la Gran Comisión no contaba con los meritos ni la experiencia suficiente para llevar el cargo, no dudaba en generarle conflictos en el recinto parlamentario a fin de mostrarle al Presidente de la República que no podía mantener el control y era preciso sustituirlo. El gazapo cometido por el líder de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados de la XLIV Legislatura (1958-61) Emilio Sánchez Piedras, al declarar imprudentemente -en medio de una situación internacional tensa generada por la Revolución Cubana- que Estados Unidos había cerrado “las puertas de su amistad y comprensión frente a los anhelos del pueblo cubano”, mostró hasta qué grado la experiencia política era necesaria para ocupar el puesto de líder: la declaración generó una crisis diplomática y le costó a Sánchez Piedras estar separado quince años de la política.<sup>216</sup> Un caso de rebelión contra el líder de la Gran Comisión es narrado por Luis M. Farías en sus citadas memorias. Cuando Rosendo Topete Ibañez fue presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados en la XLIII Legislatura (1955-58), un grupo de diputados encabezados por Francisco Galindo Ochoa y Leopoldo Sánchez Celis intentaron precipitar su caída, pero no lo consiguieron debido a que el líder contaba con el respaldo de la mayoría priista.

Con todo, el caso más emblemático de disputa por la presidencia de la Gran Comisión en la época que nos ocupa es quizá la que protagonizaron los senadores Manuel Moreno Sánchez y Rodolfo Brena Torres, “*El Tigre*”. Cuando Adolfo López Mateos asumió la Presidencia de la República en 1958, decidió nombrar a Brena Torres presidente

---

<sup>216</sup> La declaración de Sánchez Piedras que generó tanta polémica fue la siguiente: “Y en este instante crítico para la hermana República de Cuba, cuando parece ser que nuestro vecino del Norte, cierra las puertas de su amistad y comprensión frente a los anhelos del pueblo cubano, de vivir en la libertad y en la independencia económica, nosotros los representantes del pueblo de México le reiteramos al pueblo cubano, nuestra misma actitud de solidaridad y le volvemos a decir, que estamos ciertos que su derecho a vivir en la justicia social y en la libertad económica, habrán de prevalecer en este Continente de la esperanza, de la paz y de la amistad recíproca.” *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 7 de julio de 1960. Sobre la crisis diplomática que generó esta declaración, véase Mario Ojeda Gómez, *México y Cuba Revolucionaria. Cincuenta años de relación*, El Colegio de México, México, 2008, pp. 41-43



de la Gran Comisión del Senado para las XLIV y XLV Legislaturas (1958-64), a pesar de que hasta entonces no era miembro del PRI y por lo tanto no contaba con una carrera política consolidada, aunque sí con gran prestigio como abogado litigante. Brena Torres y López Mateos se habían conocido siendo jóvenes, en un concurso de oratoria celebrado en el estado de México. Quien los presentó fue Gustavo Díaz Ordaz, pues éste y Brena Torres eran oriundos de Oaxaca y habían cursado juntos los estudios básicos.<sup>217</sup> Cuando se hizo el nombramiento de Brena Torres como líder del Senado, el buen amigo de López Mateos (de los años vasconcelistas), Manuel Moreno Sánchez, protestó y comenzó a hacerse del apoyo de un grupo de senadores para inducir la renuncia de *El Tigre*. En el Senado se formaron dos bandos, uno proclive a Moreno Sánchez y otro a Brena Torres, y comenzó entre ellos una disputa velada pero áspera en medio del quehacer parlamentario. Brena Torres se vio entonces en la disyuntiva de librar la batalla con todos los recursos a su alcance en contra de Moreno Sánchez o renunciar al cargo. Evaluando *El Tigre* que hacer lo primero implicaría generar una crisis política en el Senado y un grave disgusto a López Mateos, resolvió renunciar en aras de la estabilidad del régimen político y de no faltar a la lealtad que le debía al Presidente.<sup>218</sup> En 1962, Brena fue nombrado candidato del PRI a la gubernatura de Oaxaca.

Los acontecimientos referidos muestran la importancia que para el régimen de la Revolución suponía el cargo de presidente de la Gran Comisión, pero sobre todo expresan el modo de hacer política en este régimen autoritario, que no fue ni de lejos la política absolutamente vertical, incommovible y decidida de antemano del todopoderoso Presidente de la República. La disputa existía realmente dentro del partido hegemónico, si bien dentro de un marco de lealtad y disciplina que no podía sobrepasarse sin riesgo de poner en peligro la carrera política. Pese a todo, en términos generales se procuraba dejar contentos a todos los grupos y corporaciones que conformaban la mayoría parlamentaria del PRI,

---

<sup>217</sup> La versión oficial señala que Díaz Ordaz nació en el pueblo de Chalchicomula, del municipio de Ciudad Serdan, Puebla, pero Enrique Krauze sostiene que en realidad nació en Tlacolula, Oaxaca, y que en sus años de niñez y adolescencia era amigo de Rodolfo Brena Torres. Véase su capítulo intitulado "Gustavo Díaz Ordaz. El abogado del orden", en *La Presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Tusquets, México, 1997, p. 279.

<sup>218</sup> Entrevista con Ingrid Brena Sesma, hija de Rodolfo Brena Torres y actualmente investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Febrero de 2014.

otorgándoles representación en la Gran Comisión. El cuadro 6 muestra la distribución de los puestos de la Gran Comisión de ambas cámaras entre los sectores del PRI. Como se ve, en el periodo 1958-1970 (y seguramente en los años subsiguientes) nunca hubo un representante de la oposición en este órgano. En las 46 y 47 legislaturas de la Cámara de Diputados, algunos personajes panistas se quejaron de que nunca se citaba a los diputados de su partido a la reunión en la que se elegía al representante de cada diputación ante la Gran Comisión.<sup>219</sup> Lo que resalta del cuadro es el gran número de representantes del sector campesino y popular y el reducido número de representantes del sector obrero. Nuevamente, si pudiera observarse la distribución de las posiciones por organización y no por sector, se confirmaría que en realidad había pocos líderes gremiales propiamente dichos y una mayoría de políticos de carrera provenientes de la clase media en la Gran Comisión.

**Cuadro 6. Distribución de los puestos de la Gran Comisión entre los sectores del PRI, 1958-1970**

<i>Cámara de Diputados</i>				
<b>Legislatura/Sector</b>	<b>44 Leg.</b>	<b>45 Leg.</b>	<b>46 Leg.</b>	<b>47 Leg.</b>
Sector Obrero	0	0	1	2
Sector Campesino	13	16	15	2
Sector Popular	18	14	16	25
No localizado	1	2	0	3
Total	32	32	32	32
<i>Cámara de Senadores</i>				
<b>Legislatura/Sector</b>	<b>44 Leg.</b>	<b>45 Leg.</b>	<b>46 Leg.</b>	<b>47 Leg.</b>
Sector Obrero	1	0	4	2
Sector Campesino	9	15	3	12
Sector Popular	19	14	23	16
No localizado	3	3	2	2
Total	32	32	32	32
“No localizado” significa que no pudo identificarse el sector al que pertenecía el miembro de la Gran Comisión.				
Elaborado con base en los cuadros del Anexo III presentado al final de este documento.				

<sup>219</sup> *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 2 de septiembre de 1964 y 2 de septiembre de 1967.

## 2.4 Impacto de la no-reelección consecutiva en la circulación de los grupos políticos en el Congreso

Hasta ahora ha sido ampliamente aceptada la afirmación de que la no reelección consecutiva implantada en 1934 (artículo 59 de la Constitución) puso en manos de las autoridades del PRI, y más aún, de su líder real, el Presidente de la República, el control sobre la carrera política de los legisladores durante el tiempo en que duró el régimen autoritario. Se argumenta que el Presidente era el gran dispensador de cargos de representación popular y la no reelección el mecanismo que obligaba a circular estos mismos, por lo tanto los legisladores dependían de la voluntad presidencial para lograr posicionarse en otro cargo una vez que terminaba su periodo. Según este planteamiento, esto provocaba que diputados y senadores se sometieran al Presidente durante su quehacer parlamentario.<sup>220</sup>

No obstante, es preciso cuestionar esta tesis ya que la lógica que seguía la política en el régimen de la Revolución obliga a pensar que las cosas eran bastante más complejas. La idea de un Presidente todopoderoso que determina la carrera política de los miembros del PRI y, por tanto, condiciona el comportamiento de los legisladores, supone que el poder sólo se ejercía de forma unidireccional y que ningún actor político poseía o utilizaba recursos para actuar en su provecho y posicionarse en cargos públicos más allá de obedecer una sola voluntad. Creemos que esto es un reduccionismo. Dado que el Congreso de la Unión era una institución capaz de distribuir el poder entre los legisladores de los sectores del PRI, cabría suponer que, en consecuencia, también contribuía en parte a impulsar su carrera política. La idea es que los recursos y los contactos políticos que las Cámaras otorgaban a los legisladores podían aprovecharlos para elevarse hacia otros puestos una vez terminado su periodo en el cargo. En este trabajo se planteó como hipótesis que, al enfrentarse a la inminente salida de su cargo dada la restricción de no reelección consecutiva, los legisladores en vez de depender única y absolutamente del Presidente de la República lo que hacían era actuar en el espacio parlamentario para formar grupos políticos

---

<sup>220</sup> Jeffrey Weldon, "Las fuentes políticas del presidencialismo en México", en Scott Mainwaring, y Matthew S. Shugart (eds.), *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, p. 203; María Amparo Casar, "Las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo: el caso de México", en *Política y Gobierno*, Vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999, p. 93.

o fortalecer los existentes a fin de influir en la futura distribución de puestos públicos. Si esto puede verificarse, se estaría en la posibilidad de afirmar que el Congreso era una institución capaz de contribuir a la circulación de las élites, cuestión central para la estabilidad del régimen autoritario.<sup>221</sup>

La evidencia con que se cuenta confirma sólo parcialmente estas proposiciones. Se pudo constatar que en el Congreso tuvieron presencia individuos que formaban parte de un grupo político que había echado sus raíces en alguna entidad federativa. Lo que es interesante advertir es que los miembros de estos grupos se alternaban en los cargos legislativos para retenerlos el mayor tiempo posible. Un caso lo constituye el legendario Grupo Atlacomulco, que tenía su base en el estado de México. A través de las cuatro legislaturas aquí estudiadas, este Grupo ocupó diputaciones a través de Fernando Guerrero Esquivel (44 Legislatura), Carlos Hank González (44 Legislatura), Mario Colín Sánchez (primero senador suplente en la 44 Legislatura y luego diputado propietario en la 46 Legislatura), Benito Sánchez Henkel (45 Legislatura) e Ignacio Pichardo Pagaza (47 Legislatura); en las senadurías destacó Abel Huitrón y Aguado (44 Legislatura). Como demuestra Rogelio Hernández, la mayoría de estos personajes había forjado su carrera política en el ámbito local y federal en buena medida gracias a su vínculo personal con el líder y fundador del Grupo, el prestigioso diplomático Isidro Fabela.<sup>222</sup>

Otro ejemplo es el grupo de personajes vinculados a lo que Will Pansters ha denominado *cacicazgo avilacamachista*, que fue la estructura de poder regional creada por Maximino Ávila Camacho en Puebla. Los legisladores de este grupo que ocuparon cargos en el Congreso fueron Gonzalo Bautista O’Farril (diputado en la 45 Legislatura y luego senador en las 46 y 47 Legislaturas), Rafael Moreno Valle (senador en las 44 y 45

---

<sup>221</sup> “La circulación de las élites es uno de los retos más importantes, sino es que el central, que deben enfrentar los regímenes autoritarios en los que las elecciones no determinan en última instancia, y periódicamente, la composición del gobierno. Con reelección y sin democracia, la élite política envejece y se vuelve impermeable al recambio generacional. Ahí está el congreso porfirista como ejemplo.” Alonso Lujambio, *Estudios Congresionales*, Edición de Homenaje de la Mesa Directiva, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2010, p. 134.

<sup>222</sup> Rogelio Hernández, *Los grupos políticos en México. El caso del Estado de México*, Tesis doctoral, FCPyS-UNAM, México, 1996. En estricto sentido, Ignacio Pichardo ascendió en la política local y federal gracias al apoyo del maestro Hank González, quien fue protegido político del mismo Fabela.

Legislaturas), Guillermo Morales Blumenkron (diputado en la 46 Legislatura) y Blas Chumacero Sánchez (diputado en las 44 y 47 Legislaturas). Todos ellos estuvieron vinculados con Ávila Camacho y, a excepción de Chumacero, lograron ser gobernadores de Puebla.<sup>223</sup> Pero quizá el caso más emblemático sea el grupo político del cacique sindical Heliodoro Hernández Loza. Este grupo prácticamente se apropió de la diputación correspondiente al distrito II de Jalisco, pues de 1937 a 1991 amigos y familiares del cacique ocuparon la curul, casi el número de años que duró el gobierno unificado en México.<sup>224</sup>

Ahora bien, este fenómeno es consistente con el hecho de que en el régimen de la Revolución existían elevadas tasas de rotación del personal político. Peter H. Smith ha calculado la tasa de continuidad en los cargos públicos de nivel nacional (incluidos diputados y senadores) determinando el porcentaje de individuos que en un periodo presidencial específico habían ocupado algún otro cargo del mismo nivel. Si la cifra resultante se resta de 100 se obtiene la tasa de rotación. Así, en el gobierno de López Mateos (1958-64) los titulares de cargos públicos en ejercicio eran 178, de los cuales 56 tenían experiencia previa, lo que dio una tasa de continuidad de 31.4% y una tasa de rotación de 68.4%. En el gobierno de Díaz Ordaz (1964-70) los titulares de cargos públicos en ejercicio eran 203, de los cuales 69 tenían experiencia previa, lo que da una tasa de continuidad de 33.9% y una tasa de rotación de 66.1%.<sup>225</sup>

Si la elevada tasa de rotación de cargos públicos es un hecho comprobado, aún no está claro si esto implicaba que los legisladores podían posicionarse en cargos más elevados. Los datos de Smith lo descartan. El autor ha construido una matriz con el conjunto de probabilidades de “movilidad interposicional”, esto es, las probabilidades que

---

<sup>223</sup> Wil. G. Pansters, *op. cit.* El mismo Gustavo Díaz Ordaz fue un protegido de Ávila Camacho, y fue durante su periodo presidencial que Moreno Valle llegó a la gubernatura de Puebla.

<sup>224</sup> En la 44 Legislatura ocupó la diputación su esposa María Guadalupe Martínez Villanueva y en la 46 Legislatura el propio cacique sindical. Las otras personas que ocuparon la diputación estaban ligadas a Hernández Loza por vínculos de amistad y parentesco: Alberto Velázquez (39 Leg.), Manuel Ayala Pérez, (41 Leg.), Aurelio Altamirano (43 Leg.), Miguel Alba Arroyo (45 y 47 Leg.), Gilberto Acosta Bernal (49 leg.), Reynaldo Dueñas Villaseñor (50 Leg.), Agapito Isaac López (51 Leg.), Ramiro Plascencia Loza (52 Leg.), Justino Delgado Caloca (53 Leg.) y Francisco Ruíz Guerrero (55 Leg.). Ver Javier Hurtado, *op. cit.*, p. 118.

<sup>225</sup> Peter H. Smith, *op. cit.*, pp. 187-189.

tenía un individuo de pasar de un cargo público a otro más elevado según una escala elaborada más o menos intuitivamente.<sup>226</sup> En el periodo 1946-1971, la probabilidad que tenía un diputado de ascender a un puesto en el gabinete era de 0.019, a un puesto del subgabinete de 0.022, a director de empresa paraestatal de 0.016, de ir a senador de 0.17 y de volver a ser diputado de 0.2. Por su parte, la probabilidad que tenía un senador de ascender a un puesto en el gabinete era de 0.11, a un puesto del subgabinete de 0.04, a dirigente del PRI de 0.14, a director de empresa paraestatal de 0.09, de volver a ser senador 0.040 y de ser gobernador de 0.23.<sup>227</sup> Esto obliga a concluir que estar en las Cámaras no representaba para un legislador una plataforma para impulsar su carrera política por lo menos en los cargos de la Administración Pública Federal. Rodolfo de la Garza confirma este planteamiento pues indica que del total de los miembros de cinco legislaturas que tomó al azar en el periodo 1940-1970, sólo 58 ascendieron a otras posiciones, y de éstos sólo 20 lo hicieron inmediatamente después de concluir su periodo.<sup>228</sup>

Si los datos revelan que el Congreso no servía para impulsar la carrera política de los legisladores, si se prueba que en realidad los Presidentes no echaban mano de los recintos parlamentarios para reclutar a los miembros de su gabinete legal y ampliado, ¿por qué se dice entonces que los legisladores se sometían a la autoridad presidencial para salvar su carrera política?, ¿será que aun cuando la realidad demostraba que muy pocos legisladores eran reclutados para otros puestos públicos, la mayoría de ellos tenía la expectativa de ser “ascendidos”? La respuesta no es sencilla, pero el problema obliga a replantear la naturaleza de la relación entre el Presidente de la República con los grupos políticos y las corporaciones del PRI instalados en el Congreso.<sup>229</sup> Lo más probable es que, al terminar su periodo, la mayoría de los diputados y senadores se colocaban en puestos públicos del orden estatal y municipal al terminar su periodo, precisamente aquellos en los

---

<sup>226</sup> Basado en la jerarquía construida por Frank Brandenburg para la “familia revolucionaria”, Peter H. Smith presenta una escala que abarca todos los cargos públicos que a su juicio conforman a la élite política, donde el cargo de mayor nivel tiene un valor de 8 (Presidente de la República y miembros del gabinete) y el de menor nivel tiene 0. El cargo de diputado tiene valor de 1 y el de senador tiene 3. *Ibid*, Apéndice A.

<sup>227</sup> *Ibid*, pp. 173-176.

<sup>228</sup> Rudolph O. de la Garza, *op. cit.*, pp. 161-162.

<sup>229</sup> Tampoco puede decirse que hubiera muchos legisladores que dependieran del Presidente o del PRI para reelegirse como legisladores después de un periodo, pues Emma R. Campos demuestra que de 4,296 priistas que han sido legisladores entre 1934 y 1997, sólo 714 se han reelecto una o más veces después de salvar la restricción constitucional del artículo 59, un escaso 16%.

que se puede presumir que los grupos políticos locales estaban directamente involucrados y que el Presidente de la República intervenía, si acaso, indirectamente. Lo único cierto es que el Congreso servía para repartir posiciones a los grupos políticos e incluso para que algunos de ellos se apropiaran de diputaciones y senadurías para hacerlas sus “bastiones” durante un largo periodo, pero con la restricción de que no podía repetir muchas veces la misma persona.

### **CAPÍTULO 3. LA INSTITUCIONALIDAD DEL PROCESO LEGISLATIVO EN EL RÉGIMEN DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA**

El proceso legislativo es un fenómeno político normal que tiene lugar en el Estado moderno. Comprende el conjunto de hechos políticos y procedimientos jurídicos que se desenvuelven en la producción de una ley. Concebido como fenómeno amplio, el proceso legislativo está compuesto no sólo de una sucesión de actos jurídicamente preordenada, sino también de la interacción de fuerzas sociales y políticas que pugnan porque sus intereses se vean reflejados en una resolución legislativa.<sup>230</sup> Puede decirse que en casi cualquier país una pieza de legislación constituye una respuesta del sistema político a las demandas, intereses y problemáticas que se presentan en la sociedad.

La índole de un proceso legislativo es distinta según el tipo de régimen político en el que se desenvuelva. En los regímenes democráticos, los procesos legislativos tienen características muy específicas. En primer lugar, la discusión de un proyecto de ley se da en el contexto de un gobierno representativo en el que convive una pluralidad de fuerzas políticas con distintos intereses, sostienen diferente ideología y constantemente se encuentran en competencia por la simpatía y el voto de los ciudadanos. En segundo lugar, en las discusiones legislativas suelen presentarse pugnas abiertas y más o menos transparentes entre las mencionadas fuerzas políticas; los argumentos e intereses de cada una se muestran ante la opinión pública a través de medios de comunicación independientes. En tercer lugar, como el régimen democrático es por definición abierto, los más diversos grupos de la sociedad civil (empresarios, asociaciones profesionales, ONG's, etc.) están en la posibilidad de acercarse a los legisladores y hacerse escuchar por ellos para indicarles la mejor manera de diseñar una ley según convenga a sus preferencias. Pero lo más importante es que en este tipo de regímenes los cuerpos legislativos son autónomos, en el sentido de que son los únicos facultados para agregar las demandas y decidir en última instancia el contenido de una ley o reforma.

---

<sup>230</sup> Este enfoque distingue entre proceso y procedimiento legislativo, refiriéndose éste a la sucesión formal de actos para la aprobación de las leyes y aquél a la relación que se establece entre las fuerzas políticas y sociales interesadas en dicha aprobación. Véase Jorge Moreno Collado, "El proceso y la práctica legislativos", en *Política y procesos legislativos*, Senado de la República, LII Legislatura, UNAM, México, 1985, pp. 196-198.



En contraste, en los regímenes autoritarios el proceso legislativo se presenta de modo enteramente distinto. Para empezar, la pugna política se circunscribe a las fuerzas que participan en la reducida esfera de poder del líder u órgano autoritario (un dictador, un partido único o hegemónico). En este sentido, solamente aquellos actores políticos, grupos de interés o corporaciones reconocidos por el régimen están capacitados para hacerse oír durante el proceso. Debido a que el objetivo principal de la élite política es perpetuarse en el poder, se procura guardar la mayor secrecía posible de la dinámica del proceso legislativo, toda vez que solamente los intereses de dicha élite y los de sus aliados en la sociedad están puestos en juego y se busca que no haya perturbaciones externas que los pongan en riesgo. Pero la nota principal del proceso legislativo es que la rama ejecutiva del poder del Estado es la que tiene preeminencia en el desenvolvimiento formal e informal del fenómeno de producción de la ley. En otras partes de este trabajo se ha señalado que en los regímenes autoritarios modernos, aun cuando presentan división constitucional de poderes, el Ejecutivo es el que tiene predominio. En consecuencia, el líder autoritario, que siempre es el encargado del poder ejecutivo (típicamente un dictador, pero también presidentes con mucho poder), es el que dirige las consultas, articula las demandas y decide en última instancia el contenido de una ley. El órgano legislativo, normalmente controlado por los miembros de la élite y por los representantes de las fuerzas sociales cooptadas por el régimen, se asegura de aprobar con los procedimientos formales la pieza de legislación que responde a las prioridades establecidas por la rama Ejecutiva. En el fondo, todo proceso legislativo en estas condiciones tiene el propósito de llevar adelante un programa de gobierno que impulsa la modernización del país y al mismo tiempo el mantenimiento del statu quo, con el cual el régimen puede mantenerse estable en el largo plazo.<sup>231</sup>

---

<sup>231</sup> Esta dinámica del proceso legislativo puede observarse en la experiencia de regímenes autoritarios de varios países. Adriano Codato estudia, por ejemplo, el funcionamiento de los Departamentos Administrativos de los estados federales de Brasil bajo la dictadura de Getulio Vargas, en la época del Estado Novo (1937-1945). Estos departamentos constituían una especie de legislaturas de orden local. Centrando su atención en el Departamento Administrativo de São Paulo, el autor muestra las rutinas del trabajo legislativo de este organismo y plantea que sus resoluciones respondieron siempre a las directrices del dictador porque el propio régimen se diseñó para la centralización de la toma de decisiones. Los miembros del Departamento y el titular del Ejecutivo local (llamado “Interventor”) eran designados por el Presidente Vargas. Ambos cargos, por supuesto, eran ocupados por los aliados de la dictadura y fueron especialmente creados para contrarrestar la estructura oligárquico-regional del poder político que prevaleció en la etapa anterior de la historia de Brasil. Adriano Codato, “The legislative work in an authoritarian regime: the case of the São Paulo administrative department”, *Brazilian Political Science Review*, vol. 8, no. 1, 2014. Versión

Para ubicar el caso de México dentro de este marco, el presente capítulo presenta un análisis de los procesos legislativos que se daban en el régimen de la Revolución Mexicana. Lejos del lugar común que indica que, en materia legislativa, el Presidente de la República imponía sus decisiones y los legisladores del PRI se limitaban a acatarlas, aquí se destaca la complejidad del juego político involucrado en la dinámica legislativa típica del periodo 1958-1970, sin perder de vista que dicho juego se cimentaba en una estructura autoritaria del poder político en el que el titular del Ejecutivo tenía el predominio. Se busca dejar claro que los procesos legislativos también formaban parte de la concertación de compromisos que le daba equilibrio al régimen autoritario y permitía a la élite aglutinada en el PRI perpetuarse en el poder. En el análisis de dichos procesos podrán advertirse las pugnas de baja intensidad que se dieron entre los actores políticos y sociales que participaban en la reducida esfera del poder político (corporaciones del PRI, empresarios e incluso partidos de oposición); la preeminencia del Ejecutivo en la agregación de demandas y en la formulación de iniciativas; la secrecía de las negociaciones legislativas; el firme control de la mayoría del PRI sobre los procedimientos parlamentarios; y el hecho de que cada iniciativa encontraba su justificación en la ideología revolucionaria, la dominante del siglo XX.

A fin de ubicar al lector en el contexto de la época, se plantea al principio del capítulo un panorama de las condiciones sociales, económicas y políticas que impulsieron a los poderes públicos la necesidad de actuar impulsando leyes y reformas en el periodo 1958-1970. Posteriormente se da paso al análisis de los procesos legislativos, los cuales se conciben a partir de dos etapas, una de agregación de intereses y demandas que ocurría fuera del Congreso y la otra de integración de preferencias que ocurría dentro del recinto parlamentario. En el desarrollo de estas cuestiones podrá observarse la importancia del papel que el Congreso y los procesos legislativos en la estabilidad del régimen de la Revolución.

### 3.1 Condiciones sociales, económicas y políticas, 1958-1970

Las resoluciones legislativas adoptadas por cualquier Estado responden a los acontecimientos de la época en que se circunscriben, ya que pueden ser su resultado directo o indirecto. Así, para entender el proceso legislativo en México en el periodo 1958-1970, es preciso reconstruir, aunque sea brevemente, el contexto de la época, señalando las condiciones sociales, económicas y políticas internas, así como las derivadas del sistema internacional, que tuvieron algún efecto en la política del Estado, especialmente en el diseño de iniciativas de ley y reforma para resolver los problemas específicos a los que se enfrentó el régimen de la Revolución. Esta visión panorámica resalta las tensiones sociales y políticas que en dicho periodo pusieron en cuestión la legitimidad del régimen y la estrategia que éste utilizó para enfrentar el desafío. Dicha estrategia comprendió una respuesta en dos vías: una institucional, en la que destacan las reformas legislativas y las políticas públicas de carácter social; y la otra extrainstitucional, consistente fundamentalmente en la represión violenta.

En el orden internacional, el periodo 1958-1970 se caracterizó por ser el momento más álgido de la guerra fría. Los países del tercer mundo fueron el escenario de la disputa por la hegemonía global entre Estados Unidos y la URSS. Particularmente, los países de América Latina vieron crecer en su interior agrias luchas entre los respectivos bloques adheridos a una u otra potencia. El conflicto bipolar escaló gravemente en Guatemala, Cuba, El Salvador, Nicaragua y Chile, mientras que en los otros países de la región tuvo efectos de importancia en su política interna.<sup>232</sup> Para Estados Unidos era fundamental resguardar a América Latina en su esfera de influencia; sin embargo, las condiciones de pobreza, marginación y desigualdad prevalecientes en los países del continente favorecieron la multiplicación de los partidos comunistas, su infiltración en organizaciones sindicales, campesinas y guerrilleras y la eficaz propagación de un sentimiento antiimperialista. La revolución cubana (1959) y su impacto en las organizaciones de izquierda de Latinoamérica pusieron en un mayor predicamento la posición

---

<sup>232</sup> Daniela Spenser (coord.), *Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe*, Miguel Ángel Porrúa, Secretaría de Relaciones Exteriores, CIESAS, México, 2004.

norteamericana, porque se fortaleció la alternativa del levantamiento armado para la transformación social.

Para hacer frente a este desafío, la potencia estadounidense tomó las más variadas medidas: desde impulsar la organización de sindicatos que hicieran contrapeso a aquéllos de inspiración comunista, presionar a través de la Organización de los Estados Americanos (OEA), apoyar económica y militarmente a las dictaduras de derecha, etc. Pero quizá la medida más importante fue implementar una política de fomentó al desarrollo en los países del hemisferio. Esta política cristalizó en 1961 con la Alianza para el Progreso, un programa de ayuda exterior que impulsó en los países de América Latina amplias reformas económicas y sociales que permitieran detonar el crecimiento y una distribución más equitativa del ingreso. Su propósito último fue evitar que la situación de atraso económico y social expandiera la influencia del comunismo.<sup>233</sup> El programa se centró en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la asignación de inversiones productivas, la creación de viviendas populares y hospitales, el combate al analfabetismo, el fomentó de reformas fiscales y monetarias redistributivas, la elevación de los salarios de los trabajadores y la ampliación de la reforma agraria. La Alianza para el Progreso en mucho coincidió con el programa de gobierno de la Revolución Mexicana, y esto fue sin duda un incentivo importante para que los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz dieran continuidad a las reformas sociales (en materia laboral y agraria) y se dispusieran a promover reformas políticas mínimas que abrieran a los partidos de oposición algunos espacios en las instituciones -sobre todo en la Cámara de Diputados- a fin de fortalecer la imagen internacional de México como país democrático.<sup>234</sup>

Con todo, las condiciones económicas y sociales internas durante el periodo ya eran motivo más que suficiente para que el régimen de la Revolución profundizara en el

---

<sup>233</sup> Jeffrey F. Taffet, *Foreign Aid as Foreign Policy. The Alliance for Progress in Latin America*, Routledge, New York, 2007.

<sup>234</sup> En junio de 1962, el presidente John F. Kennedy declaró durante su visita a México que “la meta fundamental de la Revolución Mexicana es la misma que la de la Alianza para el Progreso: justicia social y progreso económico dentro de un marco de libertad, tanto individual como política”. Citado en Antonio Ortíz Mena, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas (Serie Hacienda), México, 2000, p. 73.

reformismo. Los veinte años que comprende el periodo 1950-1970 mostraron las serias contradicciones del proceso de modernización en México. De 1950 a 1953 el crecimiento real del PIB pasó de 9.9% a 0.3% en términos reales, debido a que el fin de la segunda guerra mundial y de la guerra de Corea (1950-53) produjo una caída de la demanda internacional que puso en crisis el modelo económico basado en la sustitución de importaciones. En estos mismos años se presentaron vaivenes muy severos en el índice de precios, ocasionando que en 1951 se tuviera una inflación de 24% y en 1953 una deflación de -1.9%.<sup>235</sup> Las medidas que tomó el gobierno de Adolfo Ruíz Cortines para corregir estas tendencias resultaron contraproducentes. En abril de 1954 se decidió por decreto presidencial la devaluación de la moneda mexicana (pasando de 8.65 a 12.50 pesos por dólar) con el propósito de incentivar el crecimiento económico, y aunque el PIB en efecto creció ese año 10% en términos reales, éste no pudo sostenerse (para 1958 bajó a 5.3%) y sí en cambio se provocó un severo incremento de la inflación (en 1955 era de 13.4%), fuga de capitales y precarización del nivel de vida la población de menores ingresos.<sup>236</sup>

La política económica aplicada entre 1958 y 1970 fue denominada “desarrollo estabilizador”, precisamente porque tuvo el objetivo explícito de generar crecimiento económico sostenido con bajos niveles de inflación y estabilidad del tipo de cambio. En términos macroeconómicos, esta política tuvo éxito porque el crecimiento promedio anual del PIB que se logró en esos doce años fue de 6.8% en términos reales, el crecimiento del PIB *per cápita* fue de 3.4% real y la inflación no rebasó el 3%.<sup>237</sup> El impulso a la industrialización fue notable en la época, se registró un incremento de la participación de los salarios en el ingreso disponible y el gasto público en servicios sociales también creció de manera importante. Sin embargo, con todo y el buen desempeño económico, la desigualdad no disminuyó, los beneficiados del desarrollo estabilizador fueron los empresarios y la creciente clase media conformada por profesionales y obreros calificados

---

<sup>235</sup> *Ibid.*, pp. 19-20; también Raymond Vernon, *El dilema del desarrollo económico de México*, Ed. Diana, México, 1966, pp. 125-133.

<sup>236</sup> En 1950 el decil correspondiente al estrato social más elevado de la población percibía el 45.4% de los ingresos totales disponibles, mientras que el decil del estrato más bajo percibía sólo el 2.43%. Para 1958 estas cifras correspondían a 35.7% y 2.32% respectivamente. Véase Julio López Gallardo, “La distribución del ingreso en México: estructura y evolución”, en Rolando Cordera y Carlos Tello (coords.), *La desigualdad en México, Siglo XXI*, México, 1984, p.268.

<sup>237</sup> Antonio Ortíz Mena, *op. cit.*, p. 49 y 53.

pero no las grandes masas de trabajadores del campo y la ciudad. Los problemas estructurales del campo que se venían arrastrando por una mala instrumentación de la reforma agraria y los que se generaron en la industria desde el sexenio alemanista, no habían podido ser solucionados.

La contradicción estructural que generó la política agraria del régimen de la Revolución fue que la aceleración del reparto de tierras pronto se topó con el agotamiento de las mismas y con el crecimiento de la población del área rural.<sup>238</sup> Esto condujo a una excesiva fragmentación, la aparición del minifundismo, la caída de la productividad y la multiplicación de campesinos en la miseria. Para 1960, el sector agropecuario de subsistencia estaba formado por pequeñas propiedades y ejidos que no superaban, en promedio, las 5 hectáreas, su producto medio era inferior a los mil pesos anuales y el ingreso de las familias derivados de esa producción oscilaba entre 50 y 80 pesos mensuales; lo más grave era que este tipo de tierras constituían el 50.3% del total de predios agrícolas del territorio nacional. A esto se agregaba el creciente número de campesinos con derecho a tierra pero que el Estado no podía entregarles una y de campesinos que, necesitando tierra, no contaban con certificado de derechos agrarios. Esta situación generó miles de jornaleros desplazados que se veían en la necesidad de emplearse en las ciudades o migrar a Estados Unidos. En contraste, el sector agrícola capitalista con capacidad de exportación sólo poseía el 3.3% de los predios totales, pero generaba el 54.3% del valor total de la producción y poseía el 75% del capital existente en la agricultura.<sup>239</sup> Si a esto se le agrega una progresiva contracción del crédito agrícola y su asignación deficiente por la intervención de funcionarios corruptos (especialmente los del Banco de Crédito Ejidal y el Fondo de Fomento Agrícola), se entiende que la situación en el campo era alarmante.<sup>240</sup>

---

<sup>238</sup> "Durante el periodo de 1960 a 1970, que fue el de mayor crecimiento demográfico en la historia del país, la población rural se incrementó a una tasa promedio anual de 1.46%, lo cual significó un aumento de 2.7 millones de habitantes del campo en el mismo periodo". *Ibid.*, p. 175.

<sup>239</sup> Gerardo Vitelli, "México: la lógica del desarrollo capitalista dependiente. Notas para una discusión", en Rolando Cordera (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Ensayos de interpretación histórica*, FCE, México, 1981, pp. 177-179.

<sup>240</sup> En 1945, por ejemplo, los ejidatarios habían recibido el 29 por ciento del crédito otorgado por el gobierno y para 1960 esta proporción se había reducido al 13 por ciento. Ilán Semo, "El ocaso de los mitos (1958-1968)", tomo 6 de la obra coordinada por Enrique Semo, *México. Un pueblo en la historia*, Alianza Editorial Mexicana, Tomo 6, México, 1990, pp. 76-77.

Por su parte, la clase obrera se encontraba en medio de los problemas que produjo la política de impulso a la industrialización. Como ya se ha señalado, los momentos de auge de la industria mexicana en la década de los 40's estuvieron sujetos a la expansión de la demanda externa generada por los conflictos bélicos mundiales. Fue precisamente en esta década cuando el modelo corporativo de relación entre el Estado y los trabajadores se consolidó en México, en buena medida gracias al respaldo que las autoridades gubernamentales dieron al afianzamiento de una burocracia sindical que, si bien fue capaz de gestionar beneficios para sus agremiados (aumentos de salarios y prestaciones en las negociaciones contractuales), subordinó a sus organizaciones a las necesidades de acumulación de capital. Cuando la demanda internacional se contrajo a finales de los cuarenta y principios de los cincuenta, la economía mexicana entró en un periodo de crecimiento negativo e incrementó de la inflación, lo cual golpeó primeramente a los trabajadores de la industria. Y aunque el gobierno de Ruíz Cortines realizó aumentos de salarios e implementó una política de control de precios, estas medidas no alcanzaron a cubrir los costos para unos trabajadores habituados a los beneficios que les procuraba el modelo corporativo en momentos de bonanza económica.<sup>241</sup> Como señala Lorenzo Arrieta, fueron los trabajadores calificados, acostumbrados a buenos salarios y prestaciones, los que participaron en la ola de inconformidades desatada en 1958 una vez que la contracción económica afectó su nivel de ingresos.<sup>242</sup>

En efecto, las contradicciones del modelo de desarrollo se expresaron en un altísimo grado de conflictividad social. El periodo 1958-1970 se caracterizó por la multiplicación de movimientos de protesta y franca rebelión en todo el territorio nacional que pusieron en tela de juicio la legitimidad del régimen de la Revolución. A principios de 1958 se dieron a conocer las primeras noticias de invasiones de tierras en el noroeste del país por parte de solicitantes no atendidos, ejidatarios y jornaleros agrícolas. Hubo invasiones en Baja

---

<sup>241</sup> En 1961 la revista *Política* apuntó: "En los últimos diez años, según datos de The First National City Bank, de los EU, el peso mexicano ha perdido el 51% de su poder adquisitivo. Entre 1953 y 1961, según estadísticas de la secretaría de Industria y Comercio, los precios de las mercancías y servicios han aumentado en un 350% y, en particular el costo de la alimentación en un 200%, en tanto que el aumento de los salarios no compensa, ni con mucho, el costo de la vida". ("Movimiento sindical. Sube la presión", 15 de agosto de 1961, p. 20).

<sup>242</sup> Lorenzo Arrieta Ceniceros, *Relación del movimiento obrero con el Estado de México. La consolidación del poder sindical, 1959-1971*, Tesis doctoral, FCPyS-UNAM, México, 1999, p. 37.

California, Sonora, Sinaloa, La Laguna, Nayarit y Colima, todas ellas impulsadas por Jacinto López, líder de la UGOCM.<sup>243</sup> Casi al mismo tiempo, en la ciudad de México, comenzaron los actos de tortuguismo de los trabajadores telegrafistas en protesta por la congelación de salarios; en marzo, los trabajadores de PEMEX constituyeron sus comisiones depuradoras y amenazaron con emplazar a huelga; en abril, los maestros de la sección IX del SNTE retomaron las movilizaciones de 1956, constituyeron el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM) y extendieron su protesta hasta octubre del año de la sucesión presidencial; en mayo se dieron los primeros desencuentros entre el Comité Ejecutivo del STFRM y la Comisión Pro Aumento de Salarios y comenzó la radicalización del movimiento ferrocarrilero, que no terminaría sino hasta 1959; en junio, los universitarios se movilizaron contra el alza de tarifas en el transporte público.<sup>244</sup>

Durante 1959, Rubén Jaramillo trabajó en la reorganización del Partido Obrero y Agrario de Morelos y para finales de 1960 promovió la invasión de tierras en la entidad. En el mismo año, el general Celestino Gasca -viejo militar zapatista y simpatizante de Cárdenas- lanzó un manifiesto exhortando a un levantamiento armado el 15 de septiembre de 1961 que terminó violentamente sofocado. En 1960 se formó la Asociación Cívica Guerrerense, liderada por Genaro Vásquez, aglutinando a copereros, madereros y cafetaleros que se movilizaron en contra de empresas transnacionales acaparadoras de terrenos y del gobernador Raúl Caballero Aburto, quien las protegía. Para 1962 el gobernador ya ha caído (el Senado declaró la desaparición de poderes) pero los conflictos en Guerrero continuaron y en 1966 Genaro Vásquez tomó las armas y se refugió en la sierra. En mayo 1967 también se levantó en armas Lucio Cabañas junto con un grupo de maestros y campesinos a raíz de una matanza en las afueras de una escuela en Atoyac.<sup>245</sup> Por si fuera poco, en 1961, bajo el entusiasmo producido por la revolución cubana, apareció el Movimiento de Liberación Nacional, lo que implicó una amenaza de desgajamiento en el interior de la élite gobernante debido a la activa participación de Lázaro Cárdenas en esa corriente de izquierda; entre 1964 y 1965 cobró auge el movimiento de los médicos en demanda de mejores salarios y

---

<sup>243</sup> Olga Pellicer de Brody y José Luis Reyna, *Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960. El afianzamiento de la estabilidad política*, T. 22, El Colegio de México, México, 2002, pp. 123-130.

<sup>244</sup> Las movilizaciones de telegrafistas, petroleros, ferrocarrileros y maestros son analizadas en Lorenzo Arrieta Ceniceros, *op. cit.*, capítulo II.

<sup>245</sup> Los hechos de levantamientos armados son narrados en Ilán Semo, *op. cit.*, pp. 67-100.



condiciones de trabajo; también en este último año, el 23 de septiembre, un grupo radical, imitando a los revolucionarios castristas, intentó asaltar un cuartel militar en Ciudad Madera, Chihuahua; entre 1966 y 1967 hubo movilizaciones estudiantiles en por lo menos 13 estados de la república y en 1968, año fatídico, sucedió el movimiento estudiantil que terminó con la matanza de Tlaltelolco.<sup>246</sup>

La estrategia que utilizó el régimen de la Revolución para enfrentar estos desafíos tuvo varios elementos. Lo primero era tratar de negociar con los movilizadores cuando sus demandas se circunscribían en límites estrictamente económicos; cuando así ocurría, las negociaciones casi siempre resultaban ventajosas para ambas partes. Sin embargo, cuando los movimientos sindicales o campesinos querían romper con la estructura corporativa para formar organizaciones democráticas independientes, el intento era sofocado encarcelando a los líderes, imponiendo nuevas dirigencias en los sindicatos y entregando beneficios económicos a los trabajadores para disuadirlos. Y para los movimientos que osaban retar al PRI en el terreno electoral, o al mismo Estado levantándose en armas, la respuesta gubernamental no podía ser más que la represión, máxime cuando había sospecha de que tales movimientos tenían vínculos con el Partido Comunista. Teniendo en cuenta el contexto internacional marcado por la guerra fría, era muy fácil descalificar a las movilizaciones disidentes achacándoles estar dirigidas por agentes extraños a los intereses nacionales y así justificar la represión (típicamente, imputándoles el delito de disolución social); pero lo que es interesante resaltar es que el uso de la fuerza era respaldado por las organizaciones sindicales adheridas al PRI con movilizaciones y pronunciamientos públicos, lo cual reforzaba su papel de base social de legitimidad del Estado.

Con todo, junto a las soluciones de fuerza, el régimen echó mano de la estructura institucional del Estado para aplicar reformas y políticas de beneficio social que no sólo recibieron el respaldo de los sectores corporativos del PRI, también de algunos sectores de la clase trabajadora reputados como independientes. Entre 1959 y 1970, por ejemplo, el salario mínimo real se incrementó a una tasa media anual de 6% y los salarios reales

---

<sup>246</sup> Soledad Loaeza, "Gustavo Díaz Ordaz: las insuficiencias de la presidencia autoritaria", en Will Fowler (coord.), *Presidentes mexicanos (1911-2000)*, T. II, INHERM, México, 2005, p. 327.

industriales se incrementaron a un ritmo de 3.5% anual en promedio; en buena medida, este comportamiento del salario se debió a las ventajosas negociaciones contractuales operadas por la burocracia sindical. Asimismo, los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz incrementaron el reparto de tierras en una cantidad que no se había visto desde los días del presidente Cárdenas (entregaron 8 870 430 y 24 738 199 hectáreas, respectivamente), extendieron el crédito agrícola -utilizando en parte los recursos captados por la Alianza para el Progreso- para construir vivienda y mejorar obras de riego en las zonas rurales e implementaron una política de precios de garantía a los productos agrícolas apoyándose en la CONASUPO (creada en 1962).<sup>247</sup> En 1959 se creó el ISSSTE y se creó la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuito; en septiembre de 1960 se nacionalizó la industria eléctrica, medida que recibió el apoyo del SME y la FNTICE, que eran considerados sindicatos democráticos; en septiembre de 1963 se anunció la recuperación del territorio de El Chamizal, dando un nuevo brío a la imagen nacionalista del gobierno.

En materia legislativa, en 1960 se agregó el apartado B al artículo 123 constitucional para tutelar los derechos de los trabajadores al servicio del Estado, en 1963 se reformó el mismo artículo para regular el reparto de utilidades, despidos y salarios mínimos y en 1970 entró en vigor la nueva Ley Federal del Trabajo.<sup>248</sup> También en 1963 se reformó el artículo 58 del Código Agrario y se derogó la Ley de Colonización en beneficio, sobre todo, de los ejidatarios. En ese mismo año se aprobó la reforma política que estableció la figura de los diputados de partido, con el apoyo de los partidos de oposición, dando incluso ocasión a que el presidente del CEN del PAN, Adolfo Christlieb Ibarrola, declarara a nombre de su partido el reconocimiento del triunfo electoral de Gustavo Díaz Ordaz en 1964. Por el significado que dentro del contexto esbozado tuvieron las leyes y reformas para reafirmar el carácter popular e incluyente del régimen de la Revolución, así como su falsa imagen democrática, es que reviste interés analizar el proceso político y jurídico que implicó su aprobación.

---

<sup>247</sup> Moisés González Navarro, *La Confederación Nacional Campesina. Un grupo de presión en la reforma agraria mexicana*, Costa-Amic Editor, México, 1968, p. 247; Antonio Ortíz Mena, *op. cit.*, pp. 55, 177 y 181.

<sup>248</sup> Sobre las reformas en materia laboral, véase José Luis Reyna y Raúl Trejo Delarbre, "De Adolfo Ruíz Cortines a Adolfo López Mateos", tomo 12 de la obra coordinada por Pablo González Casanova, *La clase obrera en la historia de México*, Siglo XXI, México, 1984, pp. 93-94.

### 3.2 Dinámica extraparlamentaria de agregación de intereses

La primera etapa de un proceso legislativo típico en el régimen de la Revolución consistía en la agregación de demandas y articulación de intereses que tenía lugar fuera de los márgenes del Congreso de la Unión. En ella, el Poder Ejecutivo y los órganos de dirección del PRI recibían las demandas y operaban las consultas respecto de ciertas medidas de política que eventualmente podían traducirse en una ley o reforma. Dadas las complejas condiciones del país en el periodo 1958-1970, diversas organizaciones sindicales y empresariales, grupos políticos dentro del PRI, así como partidos políticos de oposición, expresaron en distintos momentos –dentro y fuera de los canales institucionales- demandas para mejorar su situación. El Poder Ejecutivo y la dirigencia del PRI no podían dejar de ser sensibles a estas inquietudes y receptivos ante las necesidades y demandas provenientes de dentro y fuera del partido hegemónico para mantener firme su legitimidad.<sup>249</sup>

Esta receptividad podía traducirse en negociación política propiamente dicha pero siempre dentro de los límites de un marco institucional semicerrado y bajo la batuta del poder presidencial. El titular del Ejecutivo sabía que tenía que escuchar a las fuerzas sociales y políticas demandantes, pero también sabía que tenía todo el poder para decidir si una iniciativa de ley o reforma era el modo más adecuado para darles respuesta. De la voluntad del Presidente de la República dependía que una demanda se convirtiera en una iniciativa de ley; también de su voluntad dependía el contenido de la pieza de legislación y el tiempo en que debía resolverse. Los Secretarios de Estado y sus equipos técnicos se coordinaban, bajo la supervisión presidencial, para redactar la versión final de una iniciativa que en la mayoría de los casos era aprobada por el Congreso.<sup>250</sup>

---

<sup>249</sup> Lorenzo Arrieta y Ricardo Espinoza señalan con atinencia: “Aún en la época de auge del sistema de partido hegemónico, con su componente de pluralismo limitado, la función presidencial se desplazaba como ejercicio político sujeto a presiones y a limitaciones. El presidente no decidía todo ni lo hacía solo. Las redes de clientelas y el corporativismo eran mecanismos de la reproducción del poder y de la estabilidad social que, por ello mismo, sujetaban al presidente a obligaciones políticas ineludibles, y ahí el papel del Congreso cobraba toda su relevancia política”. Véase su artículo “El Congreso mexicano de pluralismo limitado”, en Adrián Giménez-Welsh H. y Pedro F. Castro Martínez (coords.), *Sistema político mexicano ayer y hoy*, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Senadores, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, LXI Legislatura, 2010, p. 492.

<sup>250</sup> No obstante este gran poder del presidente en el proceso legislativo, si alguna parte del contenido de una ley o reforma no era del agrado de los grupos de interés más importantes con los que sostenía interlocución

### 3.2.1 Formulación de demandas legislativas. Papel de las organizaciones corporativas y partidos de oposición

La formulación de demandas es el comienzo de la toma de decisiones institucionales en cualquier régimen político. En este sentido, es importante señalar que los proyectos de ley y reforma que se analizan en este trabajo nacieron a partir de demandas bien claras manifestadas por los distintos actores que formaban parte activa del régimen de la Revolución. Los sectores del partido oficial, en especial las organizaciones que ostentaban la hegemonía de la representación de los trabajadores organizados del país (la CTM, la CNOP y la CNC), e incluso los partidos de oposición, fueron capaces de plantear públicamente a las autoridades del Poder Ejecutivo sus demandas legislativas e incluso participar en el diseño de las iniciativas respectivas. Y pese a que tales exigencias no siempre fueron satisfechas en lo inmediato, cabe destacar que en los procesos legislativos del periodo 1958-1970 las iniciativas presentadas por el Ejecutivo al Congreso recogieron los puntos clave que propusieron los mencionados actores.

Precisamente, una característica sobresaliente de las iniciativas de ley y reformas que se discutieron en el periodo referido es que nacieron a partir de demandas que llevaban décadas sin ser atendidas, pero que en la coyuntura de inestabilidad social inaugurada en 1958 el régimen de la Revolución creyó propicio responder a ellas. Como para confirmar la máxima que en política señala que la necesidad no se demuestra sino que se impone, los gobiernos de los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz optaron por satisfacer antiguas aspiraciones de las organizaciones adheridas a los sectores del PRI, así como de los

---

el régimen (empresarios y organizaciones sindicales), podía ser vetada por éstos, obligando a la congelación del proceso. Soledad Loaeza ha admitido que en el régimen autoritario había negociación: "La 'negociación del cambio' fue una parte sustantiva del ejercicio presidencial también en México, incluso en el periodo de auge del autoritarismo, cuando los actores políticos que participaban en este proceso eran apenas unos cuantos. Durante décadas, su número, su identidad y la naturaleza del proceso mismo de negociación no fueron representativos ni democráticos o legales, pero cambiaron con el tiempo. Puede pensarse, por ejemplo, que después de los años cuarenta los militares fueron excluidos de los procesos de decisión, y sustituidos por líderes obreros, quienes a su vez fueron desplazados por líderes empresariales y así sucesivamente, dependiendo de su relevancia para los objetivos del presidente o de su capacidad de influencia. Además, fueron muy pocas las imposiciones puras de la voluntad presidencial en decisiones de política económica, laboral o educativa, por ejemplo. En cambio, muchas y muy numerosas fueron las experiencias de negociación detrás de los cambios que acarreó la modernización del país.", Soledad Loaeza, "Gustavo Díaz Ordaz... *op. cit.*, pp. 298-299.

partidos minoritarios, para reforzar la legitimidad del régimen en un momento en que era seriamente cuestionada. Lo importante de atender a dichas demandas radicaba en que no solamente serían beneficiados, en lo particular, los sectores demandantes, sino que se lograba un beneficio general que, amén de resolver problemas sociales concretos, permitió restarle fuerza a las movilizaciones disidentes que entonces desafiaban al Estado.

Para ilustrar el planteamiento, considérese primeramente la reforma de 1960 que agregó un apartado B al artículo 123 constitucional y que en buena medida fue una respuesta a las demandas del sector popular del PRI (la CNOP), y más específicamente de la FSTSE, la organización que aglutinaba a los trabajadores al servicio del Estado. Desde el 5 de diciembre de 1938 el presidente Lázaro Cárdenas promulgó el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado para tutelar los derechos de los empleados de este sector. Con esta ley se respondió a demandas relacionadas con la certidumbre en los nombramientos, los derechos de escalafón, organización y huelga, así como salarios, horarios de trabajo y beneficios sociales. No obstante, muy pronto el sector popular del PRI denunció que el mencionado Estatuto no se hacía valer para los trabajadores de oficinas públicas de los estados y municipios.<sup>251</sup> Casi inmediatamente después de su nacimiento, la CNOP declaró públicamente que se proponía luchar por “la expedición de leyes y estatutos que protejan en toda la República la inamovilidad, derechos de escalafón y demás prerrogativas sociales para los burócratas.”<sup>252</sup> La misma FSTSE buscó comprometer en junio de 1944 al entonces precandidato presidencial Miguel Alemán con un programa de reivindicaciones de los empleados públicos que contemplaba, entre otras cosas, revisar “la deficiente Ley de Pensiones” y “el Estatuto Jurídico a fin de corregir sus fallas y mejorar su

---

<sup>251</sup> El 17 de octubre de 1943 el Consejo Técnico Consultivo de la CNOP (siendo Secretario General de la organización Antonio Nava Castillo) celebró una reunión en la que se trató, entre otros, el tema de las “posibilidades de ampliación de los beneficios del Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado y de la Ley de Pensiones Civiles de Retiro, a los burócratas de los Estados y Municipios”. Una de las conclusiones a que llegó dicho Consejo fue la de “pugnar porque el referido Estatuto sea puesto en vigor en todas las entidades federativas y municipales de la República, ya que estima que los trabajadores del sector burocrático, pertenecientes a aquellas entidades, son merecedoras de la protección tutelar del aludido ordenamiento.” Reunión del Consejo Consultivo de la CNOP, 17 de octubre de 1943. PRI, *Historia documental CNOP, 1943-1959*, ICAP, México, 1984, p. 127-129.

<sup>252</sup> Propuestas del Primer Consejo Nacional de la CNOP, 24 de julio de 1944. *Ibíd.*, p. 168.

contenido a favor de la burocracia.”<sup>253</sup> No obstante, a pesar de que en las administraciones de los presidentes Miguel Alemán y Adolfo Ruíz Cortines los burócratas obtuvieron estímulos, recompensas y beneficios diversos, las demandas centrales de revisar el marco jurídico y asegurar su cumplimiento en todo el país quedaron sin solución.

La actitud de la CNOP y de la FSTSE ante esta situación fue la de mantenerse ecuanímenes, mostrar sentido de sacrificio y entender que “factores infranqueables de origen financiero, o aconsejables para mantener el equilibrio social” habían impedido que “los ciudadanos afiliados a la CNOP vieran satisfechas sus demandas”.<sup>254</sup> La disciplina hacía el PRI y los gobiernos de la Revolución debía sostenerse incólume. Para fines de la década de 1950 el gobierno federal advirtió que era una tarea impostergable la reconfiguración de las leyes que regulaban la actividad de los servidores públicos a fin de dar coherencia a la política del Estado en este rubro, máxime cuando en 1956 y 1958 los maestros de la sección IX del SNTE pusieron al descubierto los problemas que se vivían en los empleos públicos. En un discurso pronunciado en Uruapan y luego en un banquete ofrecido por la FSTSE, Adolfo López Mateos, en su calidad de candidato del PRI a la Presidencia, finalmente anunció que, de ganar la elección, enviaría una iniciativa “para que el principio de protección a los trabajadores del Estado tenga categoría de norma constitucional”.<sup>255</sup>

Por otra parte, puede acudirse al ejemplo que proporciona la reforma de 1963 que modificó el Código Agrario y derogó la Ley de Colonización. Desde que el presidente Cárdenas dio gran impulso al reparto agrario, beneficiando sobre todo a los ejidatarios, los

---

<sup>253</sup> El 20 de junio de 1944 se celebró una reunión de la FSTSE con el propósito de postular a Miguel Alemán como pre-candidato a la Presidencia de la República. En esa ocasión, el Secretario General de la Federación, Ruffo Figueroa, le advirtió a Alemán que “la existencia del Estatuto Jurídico no sólo era una conquista de los trabajadores al servicio del Estado, sino que constituía una conquista de la Revolución Mexicana”. Posteriormente, le recordó, como para comprometerlo, el programa de reivindicaciones de la FSTSE, en el que se consideraban las siguientes medidas: la solución al problema de la vivienda del empleado público, “la defensa honrada del escalafón y la inamovilidad que protege los derechos de los trabajadores del Estado”, “lucha por el establecimiento de la jornada legal y el pago de salarios extraordinarios”, “establecimiento general del servicio médico y farmacéutico”, “revisión de la deficiente ley de pensiones” y “la revisión del Estatuto Jurídico a fin de corregir sus fallas y mejorar su contenido a favor de la burocracia”. Discurso de Ruffo Figueroa, por parte de la FSTSE, en apoyo al candidato a la presidencia, Miguel Alemán, 20 de junio de 1944. *Ibid.*, pp. 183-184.

<sup>254</sup> Inauguración de la Asamblea Nacional Ordinaria de la CNOP, 19 de abril de 1959. *Ibid.*, p. 277.

<sup>255</sup> López Mateos en el banquete de la Federación de los Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, 19 de junio de 1959. *Ibid.*, p. 286.

gobiernos revolucionarios disminuyeron el ímpetu de la reforma agraria y hasta provocaron su retroceso. Hacía los años 40's el problema fundamental que se advirtió en el campo fue el agotamiento de tierras para repartir cuando aún había cientos de miles de campesinos -con certificados de derechos agrarios y sin ellos- que la estaban solicitando. Además, el latifundismo no había desaparecido en los años posrevolucionarios, sino que a menudo se le disfrazaba con la simulación de fraccionamientos para formar pequeña propiedad privada y la formación de falsas colonias. Los campesinos recibieron un duro golpe cuando el presidente Miguel Alemán hizo reformar el artículo 27 constitucional para permitir el otorgamiento de amparos a los propietarios de tierras que contaran con certificados de inafectabilidad.

Frente a la escasez de terrenos y la reconstitución velada del latifundio vía la colonización y el fraccionamiento simulado (ya protegido por el amparo), una de las principales demandas de la clase campesina fue la reforma del Código Agrario y de la Ley de Colonización. Esta demanda fue sostenida sobre todo por la CNC.<sup>256</sup> Fueron distintos los momentos en que la organización campesina del PRI planteó públicamente esta exigencia, pero sólo empezaron a adquirir relevancia cuando en 1958 ocurrieron las invasiones de tierras y en 1961 el Movimiento de Liberación Nacional dio a conocer su programa de reforma agraria.<sup>257</sup> Desde junio de 1959 la CNC se pronunció por reformar la “anacrónica”

---

<sup>256</sup> En realidad, lo que la CNC siempre quiso fue revocar los amparos en materia agraria, pero sólo en una ocasión (quizá aprovechando la coyuntura internacional) se atrevió a presionar al gobierno del presidente Ávila Camacho amenazándolo con tomar por la fuerza las tierras de los privados. Al presidente Miguel Alemán y a sus sucesores nunca se atrevió la CNC a formularles una amenaza semejante, tal vez porque advirtieron en la represión del movimiento obrero hecha por el propio Alemán que a partir de entonces los gobiernos de la Revolución no escatimarían el uso de la fuerza pública. La CNC se conformó entonces con demandar medidas atenuantes: combatir el fraccionamiento simulado, repartir terrenos de la federación, modificar la ley de colonización y exigir que los propietarios que contaran con certificados de inafectabilidad proporcionaran un porcentaje de sus cosechas o de su ganado a los ejidatarios. Sobre estos temas, véase Moisés González Navarro, *op. cit.*

<sup>257</sup> El MLN proponía en su programa “...derogar el artículo 104 del Código Agrario en vigor, conservando únicamente su fracción I, con el objeto de que a través del estudio posterior de las características y particularidades de cada zona del país, se limite en ellas la pequeña propiedad a la extensión de tierra que asegure el trabajo y niveles de vida satisfactorios en el campo [...] c) Pugnar por la derogación de las disposiciones sobre inafectabilidad de las propiedades para efectos de restitución y dotación de ejidos [...] f) Modificar las leyes de riegos y de colonización vigentes, con el objeto de restablecer el régimen de expropiación de los terrenos mejorados con obras que construya el gobierno federal, en la proporción en que aumente el valor de las mismas como consecuencia de dichas obras, y destinar esos terrenos

ley de colonización para evitar la formación de nuevos latifundios y el Código Agrario para hacerlo más eficaz ante el crecimiento de la población campesina. En agosto del mismo año un grupo de connotados políticos de la organización, conocido como la “Vieja Guardia”, también declaró en una convención que pugnaría por la adecuación de las leyes agrarias. Estas mismas demandas las planteó el Secretario General de la CNC, Raymundo Flores, en el VII Congreso Nacional Ordinario de la organización celebrado el 26 de agosto.<sup>258</sup> Finalmente, se permitió que un grupo de 35 diputados –la mayoría del sector campesino– presentara el 28 de diciembre de 1960 a la Cámara la iniciativa para adicionar el artículo 58 del Código Agrario y derogar la Ley Federal de Colonización y la que creó la Comisión Nacional de Colonización. Es probable que el Ejecutivo y la CNC hayan acordado que fueran los diputados del sector campesino y no el Presidente los encargados de presentar la iniciativa, esto con el objetivo de fortalecer la imagen de dicha organización en un momento en que estaba sumamente deteriorada por divisiones internas en las secciones estatales y las invasiones de tierras. Pero aún con esto, la CNC tuvo que seguir presionando porque la iniciativa no llegó a aprobarse sino hasta dos años después.

Por último, vale la pena referir la reforma política de 1963 que estableció una fórmula de representación para los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados. La demanda de mayores espacios en los órganos de representación política había sido hecha por la oposición desde los años 40’s<sup>259</sup>, cuando se centralizó la organización y vigilancia de las elecciones y el PRI se consolidó como partido hegemónico. Sin embargo, dicha demanda sólo adquirió relevancia a partir de la elección de 1958, cuando el PAN sufrió –a su propio juicio– la más dura derrota electoral ocasionada por una “gigantesca maniobra del gobierno”. Como protesta por el fraude, el PAN retiró a su representante de la Comisión Federal Electoral (en ese entonces Rafael Preciado Hernández), ordenó públicamente a sus seis diputados reconocidos renunciar a sus escaños y decidió que ninguno de sus miembros

---

exclusivamente para los campesinos que carezcan de tierra o la tengan en cantidad insuficiente, por la vía ejidal.” Programa del Movimiento de Liberación Nacional, agosto de 1961. En Ilán Semo, *op. cit.*, p. 192.

<sup>258</sup> Los distintos pronunciamientos se encuentran en Moisés González Navarro, *op. cit.*, pp. 223-226. La Vieja Guardia estaba conformada por los veteranos del Partido Nacional Agrarista (PNA), la Liga Nacional Campesina Úrsulo Galván y la Confederación Campesina Mexicana (CCM). Entre los miembros, destacaban Lorenzo Azúa Torres, Ferrer Galván, Arturo Luna Lugo, Manuel J. Gándara y Javier Rojo Gómez.

<sup>259</sup> Donald J. Mabry, “Mexico’s party deputy system: the first decade”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 16, No. 2, May 1974, p. 225.



asistiera (como se vio en el capítulo 2) a las sesiones del Colegio Electoral.<sup>260</sup> Este desplante al régimen de la Revolución fue tomado tan en serio, que la posterior reforma aprobada incluiría una cláusula para castigar a los partidos que ganaran escaños y no tomaran posesión de los mismos. Posteriormente, en agosto de 1961 el MLN externó que uno de sus objetivos era “luchar por el respeto absoluto al sufragio universal, directo y secreto y por la instauración del sistema de representación proporcional.”<sup>261</sup> El hecho de que el PPS, el único partido de izquierda reconocido por el régimen, tuviera contactos con dicho movimiento y apoyara su demanda por la representación de las minorías, pesó en el ánimo del gobierno para impulsar una reforma.<sup>262</sup> Estos acontecimientos se enmarcan en las recomendaciones que la ALPRO hizo al gobierno mexicano para impulsar reformas democráticas y en el hecho de que en Venezuela, Chile y El Salvador ya habían ocurrido reformas de este tipo.<sup>263</sup>

Con todo, el momento decisivo de formulación de la demanda por la reforma política ocurrió en los meses previos a la elección intermedia de julio de 1961, durante las sesiones de la Comisión Federal Electoral. En estas sesiones se suscitó un diálogo político muy importante entre el Secretario de Gobernación, Gustavo Díaz Ordaz, y el entonces representante del PAN ante la Comisión, Adolfo Christlieb Ibarrola. A partir de sus críticas severas y la defensa bien sustentada de los triunfos electorales de su partido, Christlieb logró que Díaz Ordaz recogiera sus propuestas para una reforma electoral, sobre todo porque condicionó la continuidad de la participación electoral de su partido. A propósito del asunto, Alonso Lujambio recoge el discurso pronunciado por el líder panista en la última sesión de la CFE:

---

<sup>260</sup> Alonso Lujambio, “El dilema de Christlieb Ibarrola. Cuatro cartas a Gustavo Díaz Ordaz”, *Estudios. Filosofía-historia-letras*, ITAM, núm. 38, otoño de 1994. Consultado en [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras38/texto4/sec\\_1.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras38/texto4/sec_1.html).; Soledad Loaeza, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, FCE, México, 1999, pp. 267-268.

<sup>261</sup> Programa del Movimiento de Liberación Nacional, agosto de 1961. En Ilán Semo, *op. cit.*, p. 177.

<sup>262</sup> Algunos autores dan por un hecho que el PPS abandonó el MLN a cambio de las diputaciones de partido que se contemplaron en la reforma. Por ejemplo, Ilán Semo, *op. cit.* p. 71 y Alonso Lujambio, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000, pp. 23-24.

<sup>263</sup> Soledad Loaeza, “Gustavo Díaz Ordaz: el colapso del milagro mexicano”, en Lorenzo Meyer e Ilán Bizberg (coords.), *Una historia contemporánea de México: Actores*, Tomo 2, Océano, México, 2005, p. 131.

Es indispensable que se realice una reforma electoral que permita la justa representación en el gobierno de las distintas corrientes políticas nacionales [...]. Independientemente del resultado final en la integración del próximo Congreso, es oportuno exhortar al gobierno a reformar los sistemas electorales [...]. La reforma debe tender a la eliminación de prácticas negativas, que en ocasiones tienen ya un carácter atávico. [...] Debemos evitar ahondar nuestras discrepancias [...]. Una de las formas más eficaces para fomentar el sentimiento real de convivencia consistiría en la ruptura sincera del monopolio político [...]. En esta ocasión, Acción Nacional, que desde su fundación se ha esforzado sinceramente por el mejoramiento político y social de México, por mi conducto reitera su buena disposición para participar, sin mengua de sus principios, en todas aquellas actividades encaminadas a la unidad y mejoramiento del pueblo mexicano.<sup>264</sup>

Es muy probable que la cesión de mayores espacios a los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados encontrara resistencias entre los sectores del PRI, especialmente en el obrero y campesino, quienes siempre habían considerado estar subrepresentados en dicha cámara. Sin embargo, como se muestra en el cuadro 4 (véase capítulo 2), a partir de que entró en vigor la reforma política (1964) hubo una redistribución de las diputaciones de los sectores: el obrero pasó de tener 12 en 1961 a 26 en 1964 y a 36 en 1967; el campesino de 98 en 1961 a 82 en 1964 y a 36 en 1967; el popular pasó de tener 60 en 1961 a 66 en 1964 y a 85 en 1967. Aunque no se cuenta con otra evidencia, con estos datos se puede suponer que los sectores estuvieron dispuestos a conceder que el régimen diera más escaños a la oposición a cambio de que ellos mismos incrementaran los suyos. De haber existido una negociación al respecto, el resultado cierto fue que se sacrificó al sector campesino y se fortaleció al obrero y al popular en el Cámara de Diputados.<sup>265</sup>

Como puede verse, en el régimen de la Revolución la formulación de demandas legislativas tenía que hacerse ante el Poder Ejecutivo, y preferentemente ante el mismo Presidente de la República, porque se sabía que sólo con su aprobación dicha demanda podía verse satisfecha en el Congreso de la Unión. Esta parte del proceso legislativo no

---

<sup>264</sup> Alonso Lujambio, *op. cit.*

<sup>265</sup> Cuando el número de diputados del sector campesino disminuyó en 1964, el Secretario General de la CNC, Javier Rojo Gómez declaraba: "Lo lamentamos. Pero el partido sabrá por qué lo hace y estamos obligados a acatar sus decisiones". Sobre este asunto, González Navarro apunta: "Aunque algunos calificaron de duro golpe a los campesinos esta disminución en el número de diputados de la CNC, un vocero 'autorizado' explicó la resignación de la CNC como una muestra de su madurez política, 'pese a todo, se disciplina'." Moisés González Navarro, *op. cit.*, p. 255.

estuvo exenta de presiones y maniobras políticas, si bien fueron veladas y de muy baja intensidad, de tal manera que no se sobrepasaron los límites de la disciplina que imponía el régimen. La manera en que el Poder Ejecutivo decidió recoger las demandas, armonizar los intereses y diseñar la iniciativa de ley corresponde al siguiente paso de la dinámica extraparlamentaria del proceso legislativo.

### 3.2.2 El Poder Ejecutivo como articulador de intereses en torno a la legislación

Una vez que el titular del Poder Ejecutivo recogía una demanda legislativa y se proponía atenderla, realizaba dos tareas fundamentales: la primera era formar un equipo técnico que se encargase de elaborar los estudios correspondientes y construir una propuesta de iniciativa de ley; la segunda era hacer las consultas y sondeos de opinión entre todos aquellos actores que pudieran verse afectados por las medidas que se contemplaban en la propuesta. La importancia de este hecho radica en que pone en su lugar preciso el predominio del Ejecutivo en el proceso legislativo y, por extensión, la centralidad de la Presidencia de la República en el régimen político. Además de los factores políticos que llevaron a la consolidación del *presidencialismo* (véase capítulo 1), la institucionalización del Estado de la Revolución implicó un fuerte desarrollo organizativo de la Administración Pública, en contraste con la débil formación técnica y organizativa que registró el Poder Legislativo.<sup>266</sup> En consecuencia, todos los actores del régimen sabían que las demandas legislativas tenían que hacerse ante el Poder Ejecutivo porque éste concentraba los recursos técnicos para diseñar una iniciativa de ley y el mando político para hacerla aprobar por los legisladores de la mayoría priista. Pero debe insistirse en que este predominio no se

---

<sup>266</sup> Este proceso, por lo demás, no fue propio sólo de México. Se ha considerado que desde fines del siglo XIX y durante la mayor parte del XX el poder legislativo entró en franco declive en el mundo occidental mientras que se consolidó el Ejecutivo como motor del poder del Estado. Según este planteamiento, el fracaso de las democracias parlamentarias europeas del periodo de entreguerras, el ascenso y consolidación de los regímenes totalitarios en Europa y de los autoritarios en América Latina, condenaron a las legislaturas a ser meros mimbres o símbolos, y eso en los casos en que lograron sobrevivir. Aun en las democracias liberales, la consolidación del Estado de Bienestar después de la segunda guerra mundial hizo que el poder Ejecutivo adquiriera preeminencia frente al Legislativo dado el requerimiento de intervenir fuertemente en la administración de la economía capitalista e instrumentar políticas sociales de amplio alcance. Desde 1921 Lord Bryce advirtió las distintas maneras del “declive de las legislaturas” en su obra *Modern Democracies*, The Macmillan Company, New York, 1921, T. 2, Cap. LVIII, pp. 335-344. Sobre este tema, también es útil revisar el primer capítulo de Jean Blondel, *Comparative Legislatures*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1976, pp. 2-10.

fundaba en la arbitrariedad voluntarista del señor presidente. Antes de presentar cualquier iniciativa al Congreso, el Presidente y sus secretarios tenían que escuchar a los sectores del PRI y a los empresarios, tomar en cuenta sus inquietudes, inconformidades y planteamientos para modificar cualquier propuesta. El objetivo era que la iniciativa llegara con el mayor consenso posible a las cámaras, puesto que al Presidente y a la fracción parlamentaria del PRI les preocupaba mucho dar muestra de unidad en la toma de decisiones. De no generarse dicho consenso, lo más seguro era que una propuesta legislativa fracasara, aun cuando el presidente estuviera interesado en ella.

La idea de que el Poder Ejecutivo era el encargado de diseñar las iniciativas de ley y generar los consensos entorno a ellas, no es nueva. Desde un momento tan temprano como 1955, Stephen Goodspeed señaló que la sección jurídica del Departamento Consultivo de la Secretaría de Gobernación era la encargada de preparar todas las reformas constitucionales y servir de asesora para toda la legislación federal.<sup>267</sup> En su estudio de 1972, Rudolph O. de la Garza también indicó que el Ejecutivo realizaba consultas con los grupos de interés respecto de iniciativas de ley antes de someterlas a la consideración de la Cámara de Diputados.<sup>268</sup> Más recientemente, Alicia Hernández Chávez y Sergio Bárcena Juárez han planteado argumentos similares.<sup>269</sup> Un connotado político priista, que fue Secretario de Comunicaciones y Transportes en el gabinete de Gustavo Díaz Ordaz y luego senador de la República, justificó la situación del siguiente modo:

Se ha insistido, en diversos foros, en el hecho de que la gran mayoría de las iniciativas [...] proceden del ejecutivo, y en ocasiones se menciona esta circunstancia con espíritu crítico. *El hecho*

---

<sup>267</sup> Stephen Goodspeed, "El papel del jefe del Ejecutivo en México", en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, volumen VII, no. 1, enero-febrero de 1955, pp. 179 y 191-192.

<sup>268</sup> "El ejecutivo consulta con los grupos interesados fuera del Congreso y toma en cuenta sus puntos de vista cuando se diseña una propuesta de ley. Sólo entonces se envía la iniciativa a la Cámara [de Diputados] y ahí se revisa una vez más. Aunque los diputados no modifican estas iniciativas sin la aprobación del Ejecutivo, el punto es que ellos examinan, en la mayoría de los casos, los proyectos legislativos y a menudo les hacen enmiendas." Rudolph O. de la Garza, *The Mexican Chamber of deputies and the Mexican Political System*, Dissertation PhD, University of Arizona, 1972, pp. 54, 69-70.

<sup>269</sup> Alicia Hernández Chávez, "Federalismo y gobernabilidad en México", en Marcello Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos. México/ Brasil/ Argentina*, Fideicomiso Historia de las Américas, FCE, El Colegio de México, México, 1993, p. 292; Sergio A. Bárcena Juárez, "El rol de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados durante el presidencialismo mexicano", *Estudios Políticos*, FCPyS-UNAM, novena época, no. 26, mayo agosto de 2012, pp. 135-136.

*es perfectamente explicable, ya que es precisamente en los diversos órganos del ejecutivo federal en los que se viven los problemas diarios del país y que para atender a su solución debidamente, con apego a derecho, se requiere en muchos casos de adiciones o modificaciones de nuestra estructura legislativa. El artículo 72 de la Constitución General de la República señala que el proceso de formación de la ley empieza con la recepción de la iniciativa en una de las cámaras del Congreso. Sin embargo, es un hecho que en muchos casos, y como consecuencia de lo antes expuesto, desde el punto de vista práctico o real, tal proceso tiene sus primeras etapas, cuando se elaboran los proyectos de leyes, de acuerdo con lo que consigna el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a saber: ‘Cada secretaría de Estado o departamento administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República’, y también en atención a lo que se estipula en el acuerdo que crea la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la presidencia de la República. Lo antes expuesto justifica plenamente que la práctica legislativa recurra al sistema de comunicación y consulta no solamente entre las dos cámaras, sino entre éstas y los órganos del ejecutivo en los que se originan multitud de iniciativas de ley.*<sup>270</sup>

Con todo, hasta ahora el planteamiento referido se ha manejado muy intuitivamente o por medio de deducciones realizadas a partir de indicaciones indirectas, pero no se ha mostrado evidencia empírica suficiente que lo respalde. La omisión obedece a la secrecía que caracterizaba al diseño de las iniciativas y a cómo se llevaba a cabo el proceso de consultas por el Ejecutivo, por lo tanto era casi imposible saber cómo se trabajaba técnica y políticamente una pieza de legislación en un régimen autoritario. No obstante, hoy se cuenta con algunos testimonios proporcionados por políticos de la época que arrojan alguna luz sobre el asunto.

El hombre que fue Secretario de Hacienda en todo el periodo 1958-1970, Antonio Ortiz Mena, testifica, por ejemplo, que la intención de reformar el artículo 123 constitucional para agregarle el apartado B surgió del presidente Adolfo Ruíz Cortines, pero no presentó la iniciativa al Congreso por considerar que “los tiempos ya no eran los adecuados” y decidió dejársela a su sucesor. Cuando tomó posesión de su cargo, el presidente Adolfo López Mateos nombró un grupo de trabajo que estuvo formado por los secretarios de Gobernación y Hacienda y por el Procurador General de la República para

---

<sup>270</sup> José Antonio Padilla Segura, “El proceso y la práctica legislativos”, en *Política y procesos legislativos*, Senado de la República, LII Legislatura, UNAM, México, 1985, pp. 185-186.

diseñar una propuesta para la referida reforma.<sup>271</sup> A decir de José Francisco Ruíz Massieu, era una costumbre de los presidentes de México valerse de los procuradores generales y de la Secretaría de la Presidencia (establecida por López Mateos) para que intervinieran en la elaboración de las iniciativas de ley y reforma y establecieran los criterios de técnica legislativa.<sup>272</sup> Otro testimonio lo da Luis M. Farías respecto de la elaboración de la reforma política que estableció los diputados de partido. Farías comenta que, él siendo Oficial Mayor del Departamento de Turismo, atestiguó cómo el Secretario de Gobernación Gustavo Díaz Ordaz elaboró la iniciativa:

...me consta que él la hizo, porque lo vi escribiendo en máquina personalmente a las 12 de la noche, hora en que lo visité varias veces, y estaba escribiendo personalmente y me leía pedazos de eso; y lo sabía yo por él y porque veía entrar a muchos personajes, como Lombardo Toledano, Christlieb, Martínez Domínguez: gentes que luego figuraron en la Cámara, en esa misma Cámara, la primera de la reforma política que encabezó Martínez Domínguez...<sup>273</sup>

El ejemplo más emblemático que puede citarse es el proceso de elaboración y cabildeo de la reforma laboral de la década de los 60's, el cual inicia con la reforma al apartado A del artículo 123 constitucional de 1963 y la Ley Federal del Trabajo de 1970. Puede decirse que ambas piezas de legislación forman parte del mismo proceso porque fueron diseñadas por las mismas personas bajo el mismo enfoque, respondieron a las mismas demandas que había planteado el sector obrero del PRI y fueron presentadas y aprobadas durante los dos sexenios que abarca el periodo aquí estudiado y cuyo vínculo de continuidad en cuanto a programa de gobierno ha quedado demostrado.

Desde los años 40's el sector obrero del partido oficial, pero sobre todo la CTM, había planteado la modificación de las leyes laborales con el objetivo de establecer el salario mínimo por regiones y el reparto de utilidades. Incluso, en septiembre de 1951 –al ver que el gobierno de Miguel Alemán no respondía a sus demandas- la CTM instruyó a

---

<sup>271</sup> Antonio Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 240

<sup>272</sup> José Francisco Ruíz Massieu, "Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión: el trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa", en *Política y procesos legislativos*, Senado de la República, LII Legislatura, UNAM, México, 1985, p. 85. Del mismo autor, *Cuestiones de Derecho Político (México y España)*, IJ-UNAM, México, 1993, p. 98.

<sup>273</sup> Luis M. Farías, *Así lo recuerdo. Testimonio Político*, FCE, México, 1993, p. 93.

sus diputados a que presentaran una iniciativa de ley que postulaba la supresión de las comisiones municipales que la Constitución de 1917 había previsto para realizar el reparto de utilidades y en su lugar quedara incorporado en los contratos colectivos de trabajo el derecho de los trabajadores a dicho reparto.<sup>274</sup> Las comisiones encargadas de examinar el asunto postergaron el dictamen, sólo para que dos años después señalaran que nada podía resolverse porque se requerían mayores estudios. A partir de entonces, la CTM se limitó a pronunciar en las Asambleas de su Consejo Nacional que pugnaría por las reformas que satisficieran las demandas mencionadas.<sup>275</sup>

Como Secretario del Trabajo en el gabinete del presidente Ruíz Cortines, Adolfo López Mateos tuvo la oportunidad de estar en contacto cotidiano con los líderes sindicales y conocer de cerca las problemáticas que aquejaban a sus organizaciones. Cuando asumió la presidencia de la República, quiso ser el primero en concretar una nueva Ley Federal del Trabajo que diera respuesta a las demandas que habían formulado los obreros organizados. Con tal propósito, en 1960 formó un grupo técnico para que redactara una propuesta. El grupo fue presidido por el Secretario del Trabajo Salomón González Blanco y lo integraron la presidenta de la Junta de Conciliación y Arbitraje, María Cristina Salmorán de Tamayo, el presidente de la Junta Central de la Comisión de Arbitraje del Distrito Federal, Ramiro Lozano, y Mario de la Cueva, distinguido constitucionalista y experto en derecho del trabajo.<sup>276</sup> “Después de dos años de trabajo el grupo llegó a la conclusión de que era necesario reformar varias fracciones del artículo 123 constitucional, de manera que la nueva ley [federal del trabajo] pudiera incluir los avances que el propio grupo consideraba necesarios.”<sup>277</sup>

---

<sup>274</sup> La Constitución de 1917, en las fracciones VI y IX de su artículo 123, había establecido un sistema descentralizado para hacer efectivo el derecho de los trabajadores a participar de las utilidades generadas por las empresas. Se estipuló que el reparto lo realizarían comisiones municipales que estarían subordinadas a la Junta Central de Conciliación y Arbitraje que se estableciera en cada Estado. En los hechos, estas comisiones nunca funcionaron, pero incluso cuando el artículo 123 fue reformado en 1929 y se creó la Ley Federal del Trabajo en 1931 con el objetivo de centralizar en el Ejecutivo las facultades en materia laboral, el tema del reparto de utilidades no fue tocado. Información más amplia de este proceso se encuentra en Susan Kaufman Purcell, *The Mexican Profit-Sharing Decision: politics in an authoritarian regime*, University of California Press, Los Ángeles, 1975, pp. 52-53.

<sup>275</sup> PRI, *CTM: 50 años de lucha obrera. Historia Documental*, ICAP, México, 1984. Tomo 5. Ver sobre todo las relatorías de las 59, 60 y 61 Asambleas del Consejo Nacional.

<sup>276</sup> Susan Kaufman Purcell, *op. cit.*, Nota al pie 67 del capítulo 3; Antonio Ortíz Mena, *op. cit.*, pp. 241-242.

<sup>277</sup> *Ídem.*

Como se sabe, López Mateos sólo alcanzó a presentar la reforma constitucional, pero en 1968, ya durante la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz, volvió a trabajar el mismo grupo técnico (agregándose el jurista Alfonso López Aparicio) para diseñar un anteproyecto de Ley Federal del Trabajo.<sup>278</sup> Posteriormente, el Presidente ordenó a su secretario del trabajo Salomón González Blanco (quien estaba repitiendo en el cargo) cabildear la propuesta con los sectores obrero y patronal y recoger sus puntos de vista antes de ser presentada formalmente al Congreso; no obstante, desde el principio los empresarios manifestaron una fuerte oposición. Inclusive, como muestra de su inconformidad, decidieron no presentarse personalmente a las reuniones que el Ejecutivo había convocado para discutir la propuesta y nombraron a sus abogados como representantes. Como no pudo llegarse a ningún acuerdo, se rompieron las pláticas y los representantes del sector patronal se retiraron de las reuniones.

Ante el marasmo que se generó, los líderes sindicales -con gran oficio político- convencieron al Presidente de que presentara a la Cámara de Diputados la iniciativa tal y como había sido diseñada, para que así el sector patronal se viera presionado a regresar a las discusiones.<sup>279</sup> No obstante, esto solamente hizo que creciera el conflicto político

---

<sup>278</sup> Al mismo tiempo que este grupo reanudó sus trabajos, la CTM formó el suyo propio para delinear sus propuestas para la nueva ley laboral. Este grupo estuvo conformado por Fidel Velázquez, Secretario General, Juan Moisés Calleja, jefe del Departamento Jurídico, Blas Chumacero, secretario del trabajo, Joaquín Gamboa Pascoe, secretario de asuntos jurídicos de la FTDF, entre otros. En el seno del recién creado Congreso del Trabajo también se crearon varias comisiones que tendrían el objetivo de elaborar un anteproyecto de ley para presentárselo al Secretario del Trabajo. Al frente de estas comisiones se encontraban Blas Chumacero de la CTM, Guillermo Herrera Garduño del SME, Eduardo Gámiz de la FSTSE y Luis Gómez Zepeda del STFRM. Luego de que se dio a conocer el anteproyecto del Gobierno Federal, la CTM realizó movilizaciones en todo el país para respaldarlo. Ver Lorenzo Arrieta, *op. cit.*, pp. 200-204.

<sup>279</sup> Según cuenta Ortiz Mena, los líderes empresariales se reunieron con el Presidente de la República y le dijeron que la iniciativa les generaría enormes costos. Le presentaron un documento en el que “clasificaban en tres rubros las principales disposiciones del proyecto de ley: aspectos no objetables, aspectos objetables y aspectos inaceptables. En el primer grupo se mencionaban principalmente asuntos de procedimiento. Entre los asuntos objetables se encontraban el derecho de huelga en los problemas del contrato-ley, el reconocimiento de la propina como parte del salario, el pago del tiempo que excediera al establecido por la Constitución con un salario mayor, el establecimiento de dos días más de descanso obligatorio, el aumento del periodo de vacaciones, el aguinaldo, el pago de indemnización en caso de reajuste de trabajadores, la prima vacacional, la obligación de construir hospitales en empresas de personal numeroso, el otorgamiento de becas, la promoción del deporte y la mayoría de las regulaciones específicas. Como parte de los asuntos inaceptables se incluían: la interrupción de la jornada de trabajo durante media hora, la norma que establece que el salario se integra con todas las prestaciones que recibe el trabajador, la obligación de ascender a los trabajadores con mayor antigüedad (que los empresarios llamaron el ‘escalafón ciego’), la



porque, por un lado, los empresarios no estaban dispuestos a aceptar ciertas medidas que contemplaba la iniciativa y, por el otro, los diputados del sector obrero no estarían dispuestos a renunciar a ninguno de los beneficios de una iniciativa que ya formalmente había presentado el Presidente de la República. Gustavo Díaz Ordaz decidió entonces que su Secretario de Hacienda (quien da cuenta de los hechos aquí mencionados) interviniera en el asunto. Después de cuidadoso estudio, Ortiz Mena se dio cuenta de que la disposición más grave de la iniciativa en cuestión era la que obligaba a los patrones a proporcionar vivienda a sus trabajadores porque esto elevaría mucho los costos de operación de las empresas y también la inflación.<sup>280</sup> Para solucionar el problema, el secretario sugirió al presidente de la República un fondo administrado por el gobierno que operaría bajo un esquema tripartito, en el que patrones, trabajadores y el propio gobierno aportarían un monto para financiar la vivienda de los trabajadores. Esta medida derivó en la creación del INFONAVIT en 1972, ya durante el gobierno del Luis Echeverría.<sup>281</sup>

Con estos ejemplos queda claro que el Ejecutivo era el poder del Estado que se encargaba de agregar y articular los intereses en torno a la legislación en el régimen de la Revolución Mexicana. Tratándose de proyectos legislativos tan importantes, por tocar temas que se encontraban en la base de estabilidad del propio Estado mexicano, es imposible suponer, como a menudo se hace, que el Presidente de la República sólo imponía

---

prima de antigüedad, los cambios al reparto de utilidades, diversas normas procesales relativas al derecho de huelga y la provisión de vivienda a los trabajadores." *Ibid.*, pp. 243-244.

<sup>280</sup> La Constitución de 1917, en la fracción XII de su artículo 123, había establecido la obligación de los patrones de dotar de "habitaciones cómodas e higiénicas" a sus trabajadores, sin embargo esta disposición siempre había sido inoperante. El sector obrero del PRI, sobre todo la CTM, impulsó incluir desde los años 60's en la nueva Ley Federal del Trabajo las reglas que hicieran efectiva esta obligación y en efecto el Capítulo III de la iniciativa presentada a la Cámara de Diputados el 12 de diciembre de 1968 estaba enteramente dedicado a "Las habitaciones de los trabajadores".

<sup>281</sup> *Ibid.*, pp. 246-247. Este no es el único caso que testimonia Ortiz Mena respecto de las resistencias de los empresarios hacia una iniciativa de ley del Ejecutivo. El Secretario de Hacienda de los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz recuerda que en 1960 se intentó una reforma fiscal que, no obstante, se vio obstruida por la crisis de confianza que se suscitó en el sector privado a raíz de las famosas declaraciones de López Mateos en el sentido de que su gobierno era "de extrema izquierda dentro de la Constitución". Para convencer a los empresarios de la pertinencia de la reforma, Ortiz Mena cuenta que primero se acercó al Grupo Monterrey por ser el más abierto y conciliador y luego aprovechó la política de la Alianza para el Progreso para solicitar a los altos funcionarios del Departamento del Tesoro de Estados Unidos que utilizaran sus buenos oficios para persuadir a los grupos más reacios y conservadores. Finalmente, hacia finales de 1961, gracias a la ardua labor del equipo de la Secretaría de Hacienda, el Congreso aprobó reformas a las leyes tributarias con el consenso unánime de todos los sectores (ver pp. 156-158).

sus decisiones y todos acataban. Su autoridad política derivaba en buena medida, precisamente, de su labor para armonizar los distintos intereses dentro del marco del programa de gobierno de la Revolución. No obstante, como se ve a continuación, hubo ocasiones en que incluso el Presidente se vio limitado para resolver las diferencias de intereses respecto de un proyecto de ley y se vio obligado a permitir que fueran dirimidas en el seno del partido hegemónico.

### 3.2.3 Dinámica de agregación de intereses dentro del partido hegemónico: generación de consenso en torno a la legislación en la Asamblea del PRI

Entre octubre de 1964 y el mismo mes de 1965 tuvo lugar un proceso legislativo muy polémico a raíz de una iniciativa que propuso la fracción parlamentaria del PPS en la Cámara de Diputados, cuyo propósito fue establecer la reelección consecutiva de los diputados. Este proceso resulta de gran relevancia para este estudio por varias razones: 1) muestra cómo la decisión última en torno a la legislación se tomó fuera de los márgenes del Congreso, concretamente en el seno del PRI; 2) revela la pugna entre diferentes grupos políticos del partido oficial, muy probablemente con motivo de la sucesión presidencial; y 3) deja al descubierto las limitaciones del Presidente de la República para imponer sus decisiones legislativas cuando éstas trastocaban los equilibrios políticos del propio régimen y se ve en la necesidad de aceptar la decisión de las fracciones internas del partido a fin de mantener la estabilidad.

Es muy probable que la iniciativa para la reelección de los diputados fuera parte de los acuerdos que se generaron desde 1961 entre el entonces Secretario de Gobernación Gustavo Díaz Ordaz, Vicente Lombardo Toledano (PPS), Adolfo Christlieb Ibarrola (PAN) y Alfonso Martínez Domínguez (PRI) en torno a la reforma política que estableció los diputados de partido. Este supuesto encuentra su apoyo en el hecho de que la iniciativa del PPS y aun el dictamen elaborado por las comisiones compuestas sólo con priistas, recalcaron que la reelección de diputados era el complemento necesario a la mencionada

reforma política.<sup>282</sup> Este supuesto concuerda con el planteamiento de Maite Careaga, quien afirma con base en entrevistas realizadas a Vicente Fuentes Díaz y al propio Martínez Domínguez, que en 1964 el ya Presidente electo Díaz Ordaz solicitó a Lombardo Toledano que fuera su fracción parlamentaria la que presentara la iniciativa, esto con el objetivo de no exponer a los diputados priistas, tener un margen de negociación con los sectores que previsiblemente se opondrían y no dejar que el PAN –principal promotor de la medida- la propusiera para que no fuera rechazada en automático.<sup>283</sup>

Respecto del posible interés que habría podido tener el Presidente de la República por la reelección de diputados, se ha dicho que buscaba controlar la Cámara con los mismos diputados del PRI y de la oposición mientras durara su sexenio sin tener que pasar por los cambios de medio término, que pretendía bloquear veladamente la reforma democratizadora que Carlos A. Madrazo impulsaba dentro del PRI y también que buscaba sondear el terreno para preparar su propia reelección.<sup>284</sup> Cualquiera que haya sido el motivo, todos concuerdan en afirmar que la reforma reeleccionista no se habría podido aprobar en la Cámara de Diputados sin la venía de Díaz Ordaz y sin el trabajo político que realizó el presidente de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, Alfonso Martínez Domínguez. Incluso, este personaje sostiene que el propio presidente lo instruyó para que la reforma se aprobara el último día del periodo de sesiones (30 de diciembre de 1964), a fin

---

<sup>282</sup> La iniciativa del PPS argumentaba: “resulta el hecho de que no se cumpliría con el propósito trascendental de la reforma electoral, si cada tres años deben ser reemplazados los representantes de los partidos políticos por otros nuevos” (*Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 13 de octubre de 1964). El dictamen, por su parte, explicaba: “Especialmente a partir de la reforma constitucional a los artículos 54 y 63 que ha permitido integrar la representación nacional con diputados de todos los partidos políticos registrados, ha surgido la necesidad de complementar dicha reforma, poniendo en vigor sistemas que abran para el pueblo la posibilidad de reelegir a aquellos de sus representantes que hayan cumplido con eficacia y más depurado espíritu de servicio la representación que les fue otorgada. (*Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 27 de diciembre de 1964).

<sup>283</sup> Maite Careaga, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la no reelección legislativa en México*, FCE, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 2003, pp. 79-80.

<sup>284</sup> Manuel Moreno Sánchez, *Crisis política de México*, Extemporáneos, México, 1971, pp. 61-62; Rogelio Hernández Rodríguez, *La formación del político mexicano. El caso de Carlos A. Madrazo*, El Colegio de México, México, 1991, pp. 156-157; Maite Careaga, *op. cit.*, p. 84.

de que tuvieran que pasar ocho meses antes de que la revisara el Senado y en ese periodo se pudieran expresar las opiniones de los distintos grupos políticos del PRI.<sup>285</sup>

En efecto, desde que se aprobó el dictamen por las comisiones y luego por el pleno, comenzó una disputa política entre los distintos grupos y sectores del PRI que se expresó, sobre todo, a través de la prensa.<sup>286</sup> Los principales opositores a la reelección de los diputados fueron el presidente del CEN del PRI Carlos A. Madrazo, los líderes del sector obrero y campesino del partido, senadores, antiguos revolucionarios y personajes que fueron diputados constituyentes en 1916-17. Es interesante observar cómo estos personajes deliberadamente inclinaron el debate hacía el tema de la reelección presidencial para provocar aún más oposición, habida cuenta de que la “no reelección” era un principio irrenunciable de la ideología de la Revolución. El debate público en torno a la reforma no podía más que darse dentro del marco de dicha ideología, porque sus conceptos formaban el discurso hegemónico de aquella época; sin embargo, triunfaron los opositores gracias a que, amén de ser una coalición grande y poderosa, lograron despertar el miedo por la reelección presidencial.<sup>287</sup> En una polémica declaración publicada el 7 de enero de 1965, Carlos A. Madrazo señaló, con toda premeditación, que serían los sectores del PRI los que, en su Asamblea Nacional del mes de abril, decidirían el asunto de la reelección “no sólo de diputados, sino de senadores, gobernadores e incluso la del Presidente de la República”.<sup>288</sup> Este pronunciamiento exacerbó las pasiones políticas contra la reelección y obligó al

---

<sup>285</sup> *Ibid.*, p. 81. Por su parte, Diego Valadés señala: “El propio Martínez Domínguez, en una declaración hecha treinta años después al periodista Jesús Michel Narváez, manifestó: ‘me entrevisté con el presidente López Mateos y le gustó la idea; luego platicué con don Gustavo Díaz Ordaz (entonces presidente electo) y me dio luz verde para la reforma del 59’. “Adolfo Christlieb Ibarrola y la reelección de los legisladores”, en Diego Valadés, *Constitución y Democracia*, IJ-UNAM, México, p. 86.

<sup>286</sup> La recopilación de las notas de prensa y artículos de opinión se encuentra en Tarcisio Ocampo V. y Humberto Jurado G. (comps.), *México, reelección de diputados, 1964-65. Reacciones de prensa*, Dossier No. 28, Centro Intercultural para la Documentación (CIDOC), México, 1969. Todas las citas de prensa provienen de este documento.

<sup>287</sup> Juan de Dios Bohórquez, diputado constituyente y senador de la XLVI Legislatura, se expresaba en estos términos: “Es increíble que por menguados intereses personales los diputados del Congreso de la Unión se atrevan a votar contra un postulado básico de nuestras luchas libertarias”. (José Ángel Aguilar, “Andanada de Bohórquez contra el ahora diputado Lombardo Toledano, *La Prensa*, 2 de enero de 1965, p. 36). Por su parte, Fidel Velázquez advertía que la reelección no debía ser motivo de divisiones en el interior del PRI porque “bajo el velo de poner en la palestra esta cuestión puede cubrirse, en realidad, la tendencia que los enemigos de nuestro instituto político han tenido y tienen, de socavar su solidez...” (*El Día*, 16 de enero de 1965).

<sup>288</sup> *Novedades*, 7 de enero de 1965, p. 1.

Director General de Difusión y Relaciones Públicas de la Presidencia, Francisco Galindo Ochoa, a enviar a todos los periódicos de la capital un comunicado en el que aclaraba que “el presidente Díaz Ordaz no auspiciará, en ninguna forma, y rechazará enérgicamente cualquier intento que pudiera hacerse para retroceder a sistemas que permitieran la reelección del Jefe del Estado mexicano”.<sup>289</sup>

Carlos Madrazo se oponía a la reforma que permitía la reelección de diputados porque impedía la renovación de los cuadros del PRI, le quitaba al CEN control sobre las candidaturas a los cargos legislativos, se favorecía al sector popular en detrimento del sector obrero y campesino, se fortalecía al grupo político de Alfonso Martínez Domínguez –uno de sus tantos adversarios- y, sobre todo, porque en el mediano plazo la falta de circulación de las élites impediría vencer las resistencias a las reformas democráticas que impulsaba en la estructura del partido.<sup>290</sup> Con todo, el líder tabasqueño se reunió en un par de ocasiones con los líderes de la Gran Comisión de ambas cámaras del Congreso para conciliar las posiciones y prevenir que en la Asamblea Nacional del partido se hicieran patente la división de la familia revolucionaria.<sup>291</sup>

El esfuerzo, sin embargo, sólo fue parcialmente exitoso. En la IV Asamblea celebrada el 28 de abril de 1965, Madrazo pronunció un discurso en el que daba la bienvenida a la “constructiva confrontación de puntos de vista diferentes” dentro del PRI, externaba su respeto a “la inviolabilidad de las opiniones de los miembros de la Cámara de Diputados” y, sobre todo, reconocía el trabajo de Martínez Domínguez como coordinador de la fracción parlamentaria del PRI en la cámara, por haber “hecho posible un clima de responsabilidad y cordialidad, de trabajo y de respeto mutuo”. Sin embargo, también señaló que el sentimiento que evocaban “las grandes luchas del pasado” se sobreponía al contenido de la propuesta reeleccionista y que por tanto no existían “las condiciones reales propicias” para aprobarla. Este tono conciliador contrastó con el de inconformidad que impregnó la respuesta de Martínez Domínguez. Después de hacer un alegato sobre que la Revolución debe superar “los prejuicios sociales, económicos y políticos” y de quejarse de

---

<sup>289</sup> *El Día*, 8 de enero de 1965.

<sup>290</sup> Rogelio Hernández Rodríguez, *op. cit.*, pp. 156-157.

<sup>291</sup> *Ibid.*, p. 157.

que el Congreso “suele ser víctima de campañas de desprestigio”, declaró abiertamente que los diputados promotores de la reelección “toman nota” de la opinión del partido pero se abstienen de “suscribir el documento” leído por Madrazo, debido a que la reforma aprobada “tiene una jerarquía jurídica que no puede transgredirse ni desvirtuarse” por ellos mismos.<sup>292</sup>

Finalmente, se impuso la decisión del CEN y de los delegados a la Asamblea Nacional de rechazar la reelección de los diputados. A partir de esta resolución, el Senado de la República, en su sesión del 24 de septiembre de 1965, decidió regresar el proyecto legislativo a la Cámara de Diputados y ésta a su vez resolvió el 15 de octubre archivarla en espera de “mejores tiempos”. Rogelio Hernández se aventura a plantear que el interés de Martínez Domínguez y su grupo era reelegirse en la XLVII legislatura y trabajar desde la Cámara de Diputados a favor de la candidatura presidencial de Emilio Martínez Manatou.<sup>293</sup> Maite Careaga, por su parte, con base en declaraciones de Christlieb y Echeverría, sugiere que a Madrazo también le interesaba ser el sucesor.<sup>294</sup> Si a esto se añade el rumor de la posible reelección de Díaz Ordaz, todo apunta a que en el fondo de este proceso legislativo había una muy temprana disputa entre grupos con motivo de la sucesión presidencial. Es casi imposible avalar cualquiera de estas versiones sin mayor evidencia, pero la sola existencia de los rumores muestra las confrontaciones de baja intensidad que se daban en el interior del PRI bajo el pretexto de una pieza de legislación que tuvo el malhadado defecto de tocar un área clave de la estabilidad del régimen de la Revolución.

---

<sup>292</sup> Los discursos de Madrazo y Martínez Domínguez se encuentran en PRI, *Historia Documental del Partido de la Revolución*, Tomo 8, ICAP, México, 1984, pp. 501-512.

<sup>293</sup> El grupo político que impulsaba la reforma reeleccionista estaba compuesto por “Rubén Moheno Velasco, Luis Dantón Rodríguez (hijo de Luis I. Rodríguez), Miguel Covián Pérez, Fluvio Vista Altamirano (miembro del CEN como secretario de acción política designado por Martínez Domínguez) y Tulio Hernández Gómez.” Ver Rogelio Hernández Rodríguez, *op. cit.*, pp. 156 y 179.

<sup>294</sup> Maite Careaga, *op. cit.*, p. 86.

### 3.3 Dinámica intraparlamentaria de integración de las leyes: estructura y operación del gobierno unificado

La segunda fase del proceso legislativo se refiere al procedimiento jurídico-formal de aprobación de una ley o reforma. Ésta ya tenía lugar dentro de las Cámaras legislativas y expresa propiamente el funcionamiento del gobierno unificado en México. Cuando una demanda de importancia nacional adquiría la forma de una iniciativa de ley, la mayoría de las veces era presentada por el Ejecutivo a la consideración del Congreso dominado por el PRI. Los presidentes de la Gran Comisión en cada Cámara eran los encargados de vigilar que los legisladores del bloque mayoritario dieran tratamiento a la iniciativa en comisiones y en el pleno conforme al procedimiento formal y de acuerdo con las instrucciones presidenciales, a fin de que cubriera todos los requisitos para convertirse en ley. Es posible suponer que en cuanto la iniciativa presidencial ya había recogido las principales demandas e inquietudes de los distintos actores interesados y, por tanto, llegaba a las Cámaras con el mayor nivel de consenso, no había motivo para que se presentaran polémicas entre los legisladores de los sectores del PRI. Esto explicaría, en parte, la ausencia de grandes debates parlamentarios (exceptuando, desde luego, las críticas de la oposición) y las pocas o nulas modificaciones que se hacían a las iniciativas.

No obstante, como se verá en este apartado, este procedimiento no era infalible y solían presentarse importantes excepciones. No era extraño que las comisiones legislativas propusieran algunos cambios a las iniciativas del Ejecutivo; éstos podían ser puramente formales o de mayor importancia, sobre todo, para asegurar la coherencia de la iniciativa con el sistema constitucional. Hubo otras ocasiones en que las comisiones tenían que retirar ciertos temas de un proyecto de ley ya en trámite por falta de acuerdos. Asimismo destaca el hecho de que si alguna pieza de legislación era del interés de grupos u organizaciones que formaban parte de la estructura sectorial del PRI, sus representantes en el Congreso la impulsaban en comisiones y en el pleno con los recursos a su alcance. No era casualidad que los líderes obreros ocuparan, como se vio en el capítulo anterior, posiciones en las comisiones del trabajo o que los líderes agraristas presidieran las comisiones donde se trataban los asuntos del campo. Pero la verdadera fuerza de los sectores para empujar

iniciativas de ley no radicó solamente en el número de cargos legislativos que lograron retener, sino en las múltiples posiciones que adquirieron en distintas instituciones públicas; de ahí la especificidad de la relación corporativa y de su trascendencia para la política del Estado mexicano.

Por último, cabe resaltar que las más importantes resoluciones legislativas del régimen de la Revolución durante el periodo 1958-1970 fueron congruentes con su programa histórico. Si la industrialización, el crecimiento económico, la unidad nacional y la continuación de las reformas sociales (en materia agraria y laboral sobre todo, aunque no únicamente) eran los objetivos primarios de la ideología revolucionaria, podemos observar que los gobiernos de los presidentes López Mateos y Díaz Ordaz presentaron al Congreso sus iniciativas para responder a estos mismos. Los principios de la ideología de la Revolución constituyeron el marco conceptual y valorativo dentro del cual se procesaron los proyectos de ley o reforma, lo cual aseguró que los distintos actores políticos, y en especial los legisladores, se condujeran dentro de una “lógica de lo adecuado”, en el sentido de que no prosperaran propuestas extrañas a dicha ideología o afloraran comportamientos que pusieran en riesgo la unidad del grupo gobernante y la estabilidad del régimen. Dicho en una frase, la ideología de la Revolución le daba coherencia al gobierno unificado.

### 3.3.1 Influencia del Poder Ejecutivo en la institucionalidad legislativa: papel de la Gran Comisión

Al abordar las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en el marco del procedimiento de formación y aprobación de las leyes, por mucho tiempo ha prevalecido entre los estudiosos del régimen autoritario la imagen del Presidente de la República como “gran legislador”. Con ello han querido dar a entender que el Presidente es el que mayor número de iniciativas presentaba al Congreso y que prácticamente todas fueron aprobadas por la abrumadora mayoría priista. La prueba a la que siempre se acude, por ser la más sencilla, es la numérica: desde 1937 y hasta por lo menos 1988 las iniciativas enviadas por el Ejecutivo al Congreso eran aprobadas en 80 o 90 por ciento de los casos.<sup>295</sup> Sin embargo,

---

<sup>295</sup> Véase el apartado 1.3 del capítulo 1 de este trabajo.



de la evidencia numérica se ha deducido, sin mayor reflexión e investigación, la idea de que el Congreso de la Unión era una entidad subordinada a los deseos del Presidente, que como institución no contaba para nada en la toma de decisiones, que era una simple “oficialía de partes”, una mera instancia de trámite para cumplir con la formalidad constitucional y reproducir la ficción de la división de poderes. La explicación más socorrida de esta situación es que casi la totalidad de los legisladores pertenecía al PRI, del cual el Presidente de la República era “su líder real”, por tener el poder de determinar la continuidad de la carrera política de sus miembros.<sup>296</sup> En este trabajo se sostiene que hay una buena distancia entre la prueba numérica y la deducción antes referida por tratarse de una simplificación exagerada.

Para empezar, es impropio generalizar la afirmación de que el Presidente fue un legislador, porque la Constitución de 1917 estableció claramente en su artículo 49 la división de poderes y prohibió que dos o más de ellos estuvieran reunidos en un solo individuo. Aunque finalmente el régimen político emanado de la Revolución devino autoritario, la división constitucional de poderes no puede considerarse como una cosa sin importancia porque si el proceso político en México hubiese implicado que el Congreso perdiera formalmente sus poderes para legislar, estaríamos hablando no de autoritarismo sino de un rasgo propio de los regímenes totalitarios.<sup>297</sup> Por supuesto, no debe dejarse de lado que el mismo artículo 49 concedió al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar en los casos de emergencia previstos en el artículo 29 y, como se vio en el capítulo 1, ciertamente los Presidentes hicieron un abundante uso de dichas facultades. Pero la propia

---

<sup>296</sup> Así argumentan: Pablo González Casanova, *La democracia en México*, Ediciones ERA, México, 1964, p. 31 y también *El Estado y los partidos políticos en México*, Ediciones ERA, México, 1982, p. 107; Luis Medina Peña, *Hacia el Nuevo Estado. México, 1920-1994*, FCE, México, 1994, p. 268; Héctor Aguilar Camín y Lorenzo Meyer, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1989, pp. 211-212; Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI editores, decimonovena edición de 2006, México, p. 115; María Amparo Casar, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, México, primer semestre de 1996, p. 42 y ss; Stephen Goodspeed, “El papel del jefe del Ejecutivo en México”, en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. VII, no. 1, enero-febrero de 1955, pp. 192-193.

<sup>297</sup> Recuérdese la funesta *Ley para solucionar los peligros que acechan al Pueblo y al Estado* aprobada por el *Reichstag* en 1933 y por la cual se concedió al canciller Adolf Hitler el derecho de legislar sin consultar al parlamento y sin la obligación de que las leyes así promulgadas estén de acuerdo con la Constitución. Precisamente, una diferencia importante entre un régimen autoritario y uno totalitario es que en el primero pueden subsistir los parlamentos y el orden constitucional aunque sean escamoteados, en los segundos no.

institucionalización del Estado puso límites a las facultades extraordinarias, de tal suerte que después del gobierno de Ávila Camacho ya ningún presidente se atrevió a usarlas y se vio obligado a respetar la formalidad del procedimiento legislativo. Además, estamos de acuerdo con Moisés Ochoa Campos cuando afirma que, en sentido estricto, lo que el Congreso discute y aprueba no son propiamente las iniciativas de ley, sino los dictámenes elaborados por las comisiones. “Por medio del procedimiento del dictamen, toda iniciativa se convierte en una proposición hecha suya por las Cámaras. De esta forma, el legislador asume siempre la función principal en la formación de la ley, independientemente de que provenga la iniciativa de su seno o de fuera de él. Por ello, el dictamen significa que, en todo caso, el legislador legisla.”<sup>298</sup>

Lo que es preciso entender es que la relación Ejecutivo-Legislativo en el régimen de la Revolución se concretó en el funcionamiento de un gobierno unificado plenamente anclado en una estructura autoritaria del poder político en la que todos los actores compartieron incentivos, preferencias y matriz ideológica para su acción política. Precisamente, la unidad de los gobiernos de la Revolución radicó en que todos los miembros del partido hegemónico compartieron reglas y rutinas políticas y fueron capaces de hacer funcionar a las instituciones del Estado en concierto para repartirse sus beneficios y perpetuarse en el poder. Bajo esta óptica, la relación de los Presidentes de la República con los legisladores del PRI que componían la mayoría en las Cámaras no puede juzgarse como de simple y burda imposición, sino de coordinación, entendimiento mutuo, colaboración y beneficio compartido entre dos actores que sabían que se necesitaban el uno al otro. Este planteamiento no niega que los legisladores y los demás miembros del PRI consideraran al Presidente como el jefe político de la nación; la preeminencia del titular del Ejecutivo era un valor aceptado por todos. Pero también es cierto que el liderazgo presidencial –cuestión fundamental para la reproducción del sistema- sólo podía legitimarse periódicamente en la medida en que reconocía y atendía los intereses de los sectores y grupos del PRI y hasta los de la oposición, entre los cuales se encontraban, como se ha visto, medidas de legislación. Por lo tanto, no es de sorprender las cifras de aprobación de

---

<sup>298</sup> Moisés Ochoa Campos, “Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano”, en Moisés Ochoa Campos *et. al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, Comité de Asuntos Editoriales del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, México 1973, p. 64.

las iniciativas del Ejecutivo en el Congreso, ni que los legisladores del PRI las votaran sin mayor discusión: si todos se adaptaban a las reglas del régimen político, ninguno se quedaba sin obtener un beneficio.<sup>299</sup>

Con todo, la armonía en la relación entre poderes no se garantizaba solamente por la expectativa de los beneficios mutuos. Existían mecanismos institucionales por medio de los cuales el Presidente de la República influía en el Congreso para asegurarse de que sus iniciativas de ley iban a ser aprobadas sin mayores contratiempos. El primero y más importante de dichos mecanismos era la presidencia de la Gran Comisión de ambas cámaras.<sup>300</sup> Como se vio en el capítulo 2, el nombramiento de los líderes de la Gran Comisión era una atribución informal del Presidente de la República. Sus funciones consistían en administrar los recursos del cuerpo legislativo, mantener la disciplina del grupo parlamentario del PRI y coordinar los trabajos de los legisladores para sacar adelante las iniciativas presidenciales. Las labores que realizaba para cubrir dichas funciones eran diversas. Para empezar, el líder decidía la agenda parlamentaria de acuerdo con las prioridades del Poder Ejecutivo; también decidía, en acuerdo con los demás integrantes de la Gran Comisión, quien iba a ocupar cada mes la presidencia de la Mesa Directiva y en cada periodo de sesiones la Oficialía Mayor. Asimismo, se encargaba de vigilar a las comisiones que estaban despachando alguna iniciativa de ley, podía presionarlas para que no demoraran en elaborar un dictamen o incluso –excepcionalmente y dependiendo del estilo de cada líder– podía llegar a pasar por encima de ellas obligándolas simplemente a firmar un dictamen elaborado previamente.<sup>301</sup> También solía ocurrir que cuando alguna

---

<sup>299</sup> José Francisco Ruíz Massieu señala al respecto: “los priístas, implícitamente, han celebrado un pacto no escrito para que sea el Ejecutivo quien elabore el mayor número de iniciativas, en tanto que los legisladores se reservan, en el terreno específico de la tarea legislativa, la responsabilidad de perfeccionar los proyectos presidenciales, sobre todo a la luz de los factores políticos, y de presentar, por excepción, iniciativas que recojan grandes demandas sociales que el aparato administrativo no ha hecho suyas con oportunidad.” Véase *Cuestiones de Derecho...op. cit.*, p. 91.

<sup>300</sup> Los primeros en afirmar la importancia de la Gran Comisión en el funcionamiento del gobierno unificado del viejo régimen autoritario son Lorenzo Arrieta y Ricardo Espinoza, *op. cit.*, pp. 502-508.

<sup>301</sup> “En el pasado, el dirigente del grupo parlamentario del PRI y su círculo cercano conocido también en la jerga periodística como la ‘burbuja’ estaban a cargo de ‘pastorear’ iniciativas en las comisiones; una tarea que en ocasiones suponía ejercer presión sobre los presidentes de comisiones y mantener una supervisión cercana sobre el manejo de las iniciativas del ejecutivo. La dirigencia del PRI tenía todo el poder de ‘saltarse’ presidentes de comisiones que no cooperaban y excepcionalmente remover a presidentes de comisiones que desafiaban a línea del partido. La dirigencia del PRI podía saltarse a los presidentes de comisión y

comisión quería enmendar alguna iniciativa del Presidente de la República, por advertir errores de técnica legislativa, tenía primero que consultar al líder de la Gran Comisión para que éste a su vez convocara a una reunión de legisladores y secretarios de Estado y pudiera discutirse el asunto.<sup>302</sup> Este procedimiento se justificaba a partir del artículo 90 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso que contemplaba la celebración de conferencias entre las comisiones y los Secretarios del Despacho.

Un ejemplo de cómo se coordinaban los miembros del Poder Ejecutivo con los líderes de la Gran Comisión se encuentra en el proceso legislativo respecto de una miscelánea fiscal incluida en la Ley de Ingresos para 1969. Con el fin de que el Estado mexicano pudiera obtener gratuitamente tiempo de transmisión en la radio y la televisión -que hasta entonces no tenía-, el Presidente de la República y las autoridades hacendarias idearon como estrategia someter a la consideración del Congreso una “Ley que establece, reforma y adiciona las disposiciones relativas a diversos impuestos”, por medio de la cual se cobraría un gravamen muy elevado a las empresas concesionarias de dichos medios de comunicación (25% sobre sus ingresos brutos). El propósito era que el Gobierno Federal pudiera negociar desde una posición de fuerza el que el impuesto fuera pagado no con dinero sino a través de tiempo aire en la radio y la televisión. Para llevar a cabo la operación, lo primero que se hizo fue redactar la iniciativa con términos técnicos ambiguos y redundantes para desviar la atención de los legisladores.<sup>303</sup> Luego, se incluyó un artículo

---

acelerar la aprobación de iniciativas haciendo que alguno de los integrantes de su círculo cercano escribiera los dictámenes y después simplemente recolectar las firmas de la mayoría del PRI en la comisión.” Benito Nacif, “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, Flacso, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, 2000, p. 46.

<sup>302</sup> Uno de los entrevistados de Rudolph O. de la Garza afirma lo siguiente: “Las iniciativas del Ejecutivo que van a la Cámara [de Diputados] pasan desde luego a comisiones. Ahí nosotros las estudiamos. Si tú observas errores en la iniciativa, le propones cambios al presidente de la comisión. Tus sugerencias son discutidas con los otros miembros de la comisión. Si todos están de acuerdo, el presidente de la comisión habla con el líder de la Gran Comisión y le plantea el asunto. Entonces se convoca a una reunión de diputados con los especialistas del Ejecutivo. Yo personalmente he hablado con Secretarios y Subsecretarios. Ellos explican sus puntos de vista y nos convencen en algunas áreas; en otras ellos aceptan nuestros puntos de vista. Con esto, regresamos a la Cámara y preparamos el dictamen con las necesarias modificaciones.” *The Mexican chamber...op. cit.*, p. 49. Traducción propia.

<sup>303</sup> El artículo IX de la así llamada “Ley de servicios expresamente declarados de interés público por Ley, en los que intervengan empresas concesionarias de bienes del dominio directo de la Nación”, incluida en la miscelánea, señalaba: “El impuesto a que esta Ley se refiere grava el importe total de los pagos que se efectúen por los servicios prestados por empresas que funcionen al amparo de concesiones federales para

transitorio que estipuló que la entrada en vigor del impuesto sería hasta 1 de julio de 1969, con el fin de dar tiempo a los concesionarios de acudir con el Ejecutivo y entablar las negociaciones. Asimismo, el Presidente de la República instruyó a su Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, a que se reuniera con los líderes de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados y del Senado, Luis Marcelino Farías y Manuel Bernardo Aguirre Samaniego, respectivamente. En la reunión, se les explicó la intención que guiaba al Ejecutivo al establecer el impuesto, se les hizo hincapié en que nadie sabía del asunto excepto el Presidente, el Secretario de Hacienda y ellos dos y así debía mantenerse, y se les solicitó que hicieran aprobar la iniciativa en las Cámaras evitando cualquier problema o revuelo inconveniente.<sup>304</sup>

El 17 de diciembre de 1968 la iniciativa fue presentada a la Cámara de Diputados y enviada a las Comisiones Unidas Primera de Impuestos y Primera de Hacienda.<sup>305</sup> El dictamen rendido el día 26 por las mencionadas comisiones para su primera lectura, hizo una alusión muy escueta sobre la conveniencia del impuesto y dejó los mismos términos del articulado establecido en la iniciativa del Ejecutivo. En la sesión del día 27 se dispensó la segunda lectura y se entró de lleno al debate. Aprovechando que el diputado del PAN Juan Manuel Gómez Morín criticó que el proyecto no se podía discutir en lo general porque no había materia general en una miscelánea fiscal que incluía leyes tan disímolas, el diputado del PRI, Guillermo Cosío Vidaurri, quien habló a nombre de las comisiones, propuso a la asamblea dispensar el trámite y abordar directamente la discusión del dictamen en lo particular. El objetivo era acelerar su aprobación. Cuando llegó el momento de discutir el artículo IX que establecía un impuesto a las empresas concesionarias “por servicios expresamente declarados de interés público”, el diputado del PAN Astolfo

---

el uso de bienes del dominio directo de la Nación, cuando la actividad del concesionario esté declarada expresamente de interés público por la ley. El objeto del impuesto comprenderá: a) Los pagos al concesionario. b) Los pagos a las empresas que por arreglos con el concesionario contraten los servicios y presten los que sean complementarios. c) Los pagos a cualquiera otra empresa que intervenga entre el que cubra el costo total del servicio y el concesionario." *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 17 de diciembre de 1968.

<sup>304</sup> La estrategia y las reuniones son relatadas en Antonio Ortiz Mena, *op. cit.*, p. 233.

<sup>305</sup> La Comisión de Impuestos Primera estaba compuesta por Guillermo Cosío Vidaurri, Pedro Quintanilla Coffin, Carlos Armando Biebrich Torres, José Natividad Ibarra Rayas y José María García Plascencia. La Comisión de Hacienda Primera la componían Gonzalo Badillo Ortiz, Alfonso Genaro Calderón Velarde, Raúl Noriega Ondovilla y Blas Chumacero Sánchez.

Vicencio Tovar pidió a la comisión que explicara si existía una ley al respecto y que aclarara cuáles eran los “servicios” a que se refería el proyecto. Aunque no lo podemos saber con certeza, es muy probable que ante la petición de aclaraciones el líder de la Gran Comisión Luis M. Farías instruyera a los integrantes de la comisión y a otros oradores priistas para dar absurdas evasivas, desviarse del tema y, en el mejor de los casos, remitir a los diputados panistas al artículo 27 constitucional. La consigna era bien clara: nadie debía saber que se trataba de la radio y la televisión. Finalmente, los diputados panistas fueron engañados, creyeron que el impuesto de 25% iba a ser pagado por el pueblo y no por los concesionarios. El dictamen fue avalado por 152 votos a favor y 18 en contra.<sup>306</sup>

En el Senado, el procedimiento fue más terso y rápido, tanto porque no había partidos de oposición allí representados y porque el tiempo apremiaba ya que estaba a punto de concluir el periodo de sesiones. El día 28 de diciembre de 1968 se recibió la minuta y se turnó a la Segunda Comisión de Hacienda.<sup>307</sup> Para el día 30 del mismo mes y año se presentó el dictamen sin ninguna modificación, se dispensó la segunda lectura y no hubo discusión ni en lo general ni en lo particular. El impuesto se aprobó por 52 votos, el total de los senadores que en ese momento estaban presentes.<sup>308</sup>

Por último, cabe apuntar otro de los recursos que utilizaba el Ejecutivo para influir en la dinámica interna del Legislativo; nos referimos al manejo del tiempo en que debían presentarse sus iniciativas. Dado que la Constitución de 1917 estableció solamente un periodo de sesiones al año<sup>309</sup>, y esta situación no se modificó sino hasta 1986, los presidentes de la República adquirieron la costumbre de enviar sus iniciativas al Congreso

---

<sup>306</sup> La discusión y aprobación puede consultarse en *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 26 y 27 de diciembre de 1968.

<sup>307</sup> Integrada por los senadores Florencio Barrera Fuentes, Fernando Ordorica Inclán y Antonio Florez Mazari.

<sup>308</sup> *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, 28 y 30 de diciembre de 1968.

<sup>309</sup> Nuevamente esto se debió a que tanto el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza como el Congreso Constituyente de 1916-17 consideraron funestas las disposiciones de la Constitución de 1857 y de sus reformas de 1874, que permitían al Congreso celebrar dos periodos de sesiones, el primero prorrogable hasta por treinta días y el segundo hasta por quince días, ninguno de los dos disminuibles, así como celebrar periodos de sesiones extraordinarias cuando lo considerara conveniente. Esto daba como resultado que el Poder Legislativo sesionaba casi todo el año, lo cual, según los críticos, era perjudicial para el equilibrio de poderes, porque los diputados legislaban aun careciendo de objeto. Véase Ignacio González Rebolledo, “Las sesiones”, en Moisés Ochoa Campos *op. cit.*, pp. 155-156.

en el mes de diciembre –el último del periodo de sesiones- con el propósito de presionar a los legisladores para su aprobación sin mayor estudio, lo que tuvo la funesta implicación de inhibir el debate parlamentario.<sup>310</sup> Lo que se dio en llamar con intención crítica “maratón legislativo”, “legislomanía de fin de año” o, como dijo un diputado panista, “piñatas legislativas en la época de posadas”, era realmente una manera que tenía el Ejecutivo de manipular los procesos legislativos puesto que sabía que los legisladores del PRI no escatimarían esfuerzos en aprobar sus iniciativas. Tan sólo de las iniciativas revisadas en este trabajo, la que agregó el apartado B al artículo 123 se presentó el 8 de diciembre de 1959 y se aprobó el 26 del mismo mes y año; la iniciativa de reforma al 123 que estableció el salario mínimo por regiones y el reparto de utilidades se presentó el 27 y se aprobó el 29 de diciembre de 1961; la reforma política que estableció la figura de diputados de partido se presentó el 22 y se aprobó el 29 de diciembre de 1962. Ya también se vio que, por instrucciones presidenciales, la iniciativa de reforma para la reelección de diputados se aprobó en la Cámara de Diputados el 30 de diciembre de 1965.

En suma, como puede notarse, las maneras que tenía el Ejecutivo para influir en el Legislativo eran producto de la propia estructura organizacional del Congreso, del sistema de partido hegemónico y del predominio de la institución presidencial en el régimen político. Incluso si se consideran las condiciones institucionales que el Presidente de la República aprovechaba para incidir decisivamente en la dinámica legislativa, no se puede decir que se tratara de burda imposición, como a menudo suele imaginarse, sino de un trabajo de artesanía política bien cuidado para mantener alineados a todos los sectores de la familia revolucionaria. Explicar este aspecto de las relaciones entre poderes es más difícil que acudir a la simple idea de la “oficialía de partes”, porque, como se ha tratado de

---

<sup>310</sup> Durante su periodo como diputado en la LII Legislatura, Arnaldo Córdova reflexionaba: “Lo peor de todo, sin embargo, ocurre con los tiempos. Sucede que tenemos un periodo de sesiones anual de sólo cuatro meses, lo que es, a todas luces, insuficiente para las necesidades legislativas del país; pero sucede también que el ejecutivo, desde tiempos que ya nadie recuerda, se ha acostumbrado a enviar el grueso de las iniciativas en el mes de diciembre, que es el último de cada periodo de sesiones [...] Comprendiendo lo que significa para el presidente de la República recibir de sus colaboradores las iniciativas de ley con el retraso con el que él mismo les permite entregarlas, yo mismo me he permitido señalar desde la tribuna de la Cámara de Diputados que todo aparece deliberado y como hecho a propósito, porque no hay mejor modo de limitar y aun de inhibir el debate parlamentario que hacer llegar en catarata un alud de iniciativas de ley en el último mes del periodo de sesiones.” Arnaldo Córdova, “La práctica y el proceso legislativo”, en *Política y procesos legislativos*, Senado de la República, LII Legislatura, UNAM, México, 1985, p. 172.

demostrar en este estudio, la política también posee un elevado nivel de complejidad en un régimen autoritario.

### 3.3.2 Papel de los sectores del PRI en comisiones: supervisión y rectificación en la elaboración de dictámenes legislativos

Al observar la centralidad del Poder Ejecutivo en la agregación de intereses y generación de consensos en torno a las propuestas de ley y reforma, así como su influencia en el procedimiento legislativo propiamente dicho a través de la Gran Comisión, surge la pregunta de si el sistema de comisiones permanentes del Congreso General tenía alguna relevancia en la institucionalidad del proceso legislativo. Si se deja a un lado la idea de que las comisiones deben actuar como instancias plurales de deliberación democrática y se sigue la lógica del régimen autoritario, puede afirmarse que, además de las consideraciones expuestas en el capítulo 2 respecto de que las comisiones servían para distribuir el poder entre las corporaciones y grupos políticos del PRI, estos órganos en efecto tenían importancia en la dinámica legislativa que impactaba de forma directa a las relaciones Ejecutivo-Legislativo y al mantenimiento de la hegemonía del PRI en las Cámaras.<sup>311</sup>

Considérese en principio que, de acuerdo con el artículo 72 constitucional y 56 del Reglamento, las comisiones eran los lugares de paso obligado de las iniciativas del Presidente. Esta circunstancia hacía que sus miembros jugaran un papel estratégico, en tanto que debían de asegurarse de que las iniciativas cumplieran con los requisitos legales, no contradijeran a la Carta Magna y no tuvieran ninguna inconveniencia para los equilibrios políticos del régimen. En efecto, las comisiones podían funcionar como filtros para el control de la constitucionalidad de las iniciativas, lo que resultaba importante para que ningún grupo de interés pudiera echar abajo las políticas de gobierno del Ejecutivo controvirtiendo las disposiciones en las instancias jurisdiccionales.<sup>312</sup> Otras veces las

---

<sup>311</sup> Lorenzo Arrieta y Ricardo Espinoza...*op. cit.*, p. 507.

<sup>312</sup> Luis M. Farías, al recordar su labor como senador en las XLVIII y XLIX Legislaturas (1970-1976), señala lo siguiente: "Echeverría mismo, que es el más voluntarioso de los que a mí me han tocado, detuvo varias leyes por culpa nuestra; digo nuestra por el maestro Rivera Campos y por mí; como si fuéramos opositores en el Senado porque veíamos los proyectos desde el punto de vista constitucional. Cuando venían inconstitucionales se lo íbamos a decir a Echeverría. Él decía: 'Va a hacer perder un tiempal.' 'Va a hacer



comisiones dictaminadoras podían realizar cambios de estilo para hacer más coherente la redacción de los artículos y corregir errores gramaticales, como ocurrió con la iniciativa de reforma al 123 constitucional que agregó el apartado B, a la cual las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales y Primera de Trabajo del Senado de la República realizaron 10 modificaciones en este sentido.<sup>313</sup> Asimismo, las comisiones participaban en el mantenimiento de la unidad revolucionaria en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, porque llegado el caso de que una iniciativa presidencial no pudiera ser aprobada, simplemente se evitaba formular un dictamen, se archivaba, pero nunca debía suceder que se presentara un dictamen negativo y menos aún que la plenaria votara abiertamente echarla abajo.<sup>314</sup> Para todo este trabajo político y legislativo, los presidentes de las comisiones jugaban un rol muy importante porque eran los responsables directos de todas las iniciativas que recibían para su estudio (art. 83, RGICG), tenían la obligación de coordinar el trabajo de los miembros y recoger sus firmas para presentar un dictamen (art. 88, RGICG), estaban facultados para solicitar a cualquier dependencia del Gobierno Federal archivos y documentos para ilustrar el juicio de los comisionados (art. 89, RGICG) y podían celebrar conferencias con los Secretarios de Estado (art. 90, RGICG), aunque, como se ha visto, estas dos últimas tareas las realizaban bajo la tutela del líder de la Gran Comisión.

Con todo, quizá la principal función de las comisiones legislativas era la de servir como arenas de negociación entre los sectores corporativos representados en el Congreso con el Poder Ejecutivo. La posición estratégica que los representantes de las organizaciones de masas ocupaban en las comisiones cobraba su pleno significado al mostrar la imbricación del modelo corporativo con la representación parlamentaria. Un caso que

---

ganar amparos, si no los vas a perder de todas maneras', afirmábamos. 'Está bien', consentía." *Así lo recuerdo...op. cit.*, p. 108.

<sup>313</sup> *Diario de los Debates de la Cámara de Senadores* 8 y 10 de diciembre de 1959.

<sup>314</sup> Sobre este punto, De la Garza señala: "Si el Ejecutivo introduce una iniciativa, la Cámara de Diputados la aprueba tal como viene, la aprueba con modificaciones o la elimina en las comisiones. La Cámara no echa abajo la legislación del Ejecutivo en el pleno. Un examen superficial de los datos verifican esta proposición. Ninguna de las iniciativas del Ejecutivo fue rechazada en los años que abarca el estudio (1940-1970). La Cámara simplemente no dictaminó unas y archivó otras. En 1946, una iniciativa sobre comunicaciones fue archivada; en 1947, una iniciativa que había sido presentada desde 1934 también fue archivada. La relación del Ejecutivo con la Cámara no permite que estas iniciativas sean rechazadas públicamente." *The Mexican chamber...op. cit.*, pp. 46-47. Traducción propia.

ilustra con nitidez este planteamiento es el proceso que llevó a la aprobación de la Ley Federal del Trabajo que entró en vigor en 1970. Como ya se vio en el apartado 3.1.3, el Ejecutivo fue el encargado de realizar las consultas con las organizaciones sindicales y empresariales para elaborar el anteproyecto. No obstante, aún sin haber alcanzado el más amplio consenso, el día 12 de diciembre de 1968 se presentó formalmente la iniciativa a la Cámara de Diputados. De inmediato se turnó a las Comisiones Primera y Segunda de Trabajo y a la de Estudios Legislativos Sección Quinta en materia laboral. En la conformación de estas comisiones se advierte enseguida la fuerte presencia de los representantes de los sindicatos más importantes de la época. Destacaban Blas Chumacero (CTM), Adolfo Ruíz Sosa (STPRM), Daniel Sierra Rivera (CROC), Manuel Pavón Bahaine (CTM) y Julio César Gutiérrez Calderón (CNTE) en la Primera de Trabajo; Antonio J. Hernández Jiménez (CROM) y Joaquín Gamboa Pascoe (CTM) en la Segunda de Trabajo; Ricardo Alvarado Silverio (CTM) y Jesús Elías Piña (CTM) en la Quinta Sección de Estudios Legislativos.<sup>315</sup>

Sin embargo, no se rindió un dictamen en el mismo periodo de sesiones en que fue presentada la iniciativa -el segundo de la XLVII Legislatura, año 1968-, sino que se destinaron los meses de enero a julio de 1969 para realizar audiencias dentro de la Cámara a fin de tomar en cuenta las inquietudes y recoger los planteamientos de las organizaciones patronales y sindicales. Sin duda, este ejercicio fue necesario para generar el debido consenso ya que, como se vio antes, el Ejecutivo no lo había logrado a causa de no haber resarcido las muchas inconformidades del sector empresarial. Pero debe remarcarse la relevancia de las audiencias porque quizá este fue el primer caso de proceso legislativo en el que el Congreso del régimen de la Revolución participó activamente en la realización de

---

<sup>315</sup> Cuando la iniciativa de ley fue presentada, Gamboa Pascoe tomó la tribuna para hablar a nombre de la diputación del sector obrero sobre la trascendencia del hecho. Señaló que los trabajadores de México se “ufanaban” de contar con el artículo 123 constitucional y con su ley reglamentaria “por su contenido revolucionario y por su gran esencia de justicia y de contenido social”, pero en seguida reconoció que estas normas necesitan ser dinámicas para estar acordes con el desarrollo nacional. También aceptó la importancia que tiene la productividad para el desarrollo de la industria y la generación de la riqueza “pero indudablemente que nosotros estamos ciertos que una nueva Ley Federal del Trabajo de acuerdo con la tradición progresista, con la condición revolucionaria de nuestra Constitución debe ser una ley que venga, a marcar pautas de avance importante de justicia social que traiga como consecuencia elevar los niveles de vida de los trabajadores, con lo cual indudablemente se estará superando la condición de uno de los núcleos más importantes y constructivos de nuestro pueblo.” *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 12 de diciembre de 1968.

un ejercicio con tales características. Aunque no se cuentan con relatorías que nos permitan conocer con certeza cómo se dieron las discusiones, las propias comisiones dictaminadoras dieron cuenta de los actores que concurrieron a las reuniones al rendir su dictamen el 30 de octubre de 1969. A continuación se muestran las consideraciones de dichas comisiones:

La trascendencia de este acto legislativo exigió la recepción de todas aquellas corrientes nacionales que por su interés, concurrencia al complejo económico o afectación de cualquier suerte, pudieran aportar orientaciones valiosas para mejorar la ilustración del criterio de los legisladores, por cuya razón, a partir de enero del año en curso, *se integró una comisión de diputados para escuchar en audiencia interna a las organizaciones de trabajadores, de patrones y a los interesados en los estudios de la disciplina jurídica del trabajo, para que expusieran sus puntos de vista sobre la iniciativa de referencia, tanto en lo general como respecto a los capítulos que por la índole de sus actividades, acentuara el interés específico de sus representados.* A la audiencia citada concurrieron los representativos del interés profesional de trabajadores y patrones más connotados. Entre otros fueron escuchados los voceros de la *Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, Confederación Nacional de Cámaras Industriales, Confederación de Trabajadores de México, Academia Mexicana de Derecho del Trabajo y Previsión Social, Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana, Coalición de Trabajadores Marítimos y Portuarios de Zonas Federales, Marítimas y Conexas de la República Mexicana, Asociación Sindical de Pilotos Aviadores.* De esta suerte los señores legisladores pudieron apreciar en forma inmediata y directa las observaciones de los exponentes, así como las aclaraciones hechas sobre puntos que se cuestionaron en la propia audiencia.<sup>316</sup>

Para poder elaborar el dictamen, se formaron seis comisiones especiales de diputados que fueron las encargadas de recoger los planteamientos vertidos en las audiencias. Asimismo, las comisiones dictaminadoras recibieron fuera de audiencia estudios y opiniones por escrito de organizaciones de trabajadores, patrones y expertos en derecho del trabajo y, por otro lado, estuvieron en permanente contacto con el líder de la Gran Comisión, las comisiones de la colegisladora, el Secretario del Trabajo Salomón González Blanco y el Presidente de la República para ir valorando las modificaciones que se iban proponiendo.<sup>317</sup> Luego, ya durante la discusión en la plenaria, las comisiones

---

<sup>316</sup> *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 30 de octubre de 1969. Subrayado nuestro.

<sup>317</sup> Luis M. Farías, líder la Gran Comisión de la XLVII Legislatura, señala la incomodidad que producía en el Secretario del Trabajo el que la iniciativa sufriera tantas modificaciones: “Entonces, desde enero hasta agosto del 69 nos encontrábamos en las audiencias públicas para el estudio cuidadoso de dicha ley, donde

aceptaron algunas modificaciones al proyecto de dictamen que se fueron sugiriendo a lo largo de las cuatro sesiones que se destinaron exclusivamente para su discusión. Si se toma en cuenta que la iniciativa contaba con 890 artículos y 12 transitorios y que se le hicieron más de 500 modificaciones desde que empezaron las audiencias hasta la aprobación de la Ley, puede imaginarse la magnitud del trabajo que tuvieron que realizar las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados.

Pero todavía las comisiones que dictaminaron la minuta en el Senado de la República (Primera, Segunda y Tercera de Trabajo y la Sección de la comisión de Estudios Legislativos dedicada al tema laboral) hicieron modificaciones a decenas de artículos de por lo menos veinte capítulos del proyecto de ley.<sup>318</sup> Como no podía ser de otro modo, también en estas comisiones destacaron los líderes de sindicatos de industria y empresa. En la Primera de Trabajo se encontraban Luis Gómez Zepeda (STFRM) y Filiberto Rubalcaba Sánchez (STMRM); en la Segunda de Trabajo Rafael Galván (STERM) y Antonio García Rojas (STPRM); en la Tercera de Trabajo Napoleón Gómez Sada (STMRM) y repetía García Rojas.

Aunque no es posible tener algún documento que refleje de manera exacta el modo de trabajo en comisiones –porque sus reuniones eran secretas–, los elementos señalados son suficientes para advertir que los legisladores del sector obrero del PRI tuvieron la oportunidad de defender sus intereses tanto en las audiencias frente a los patrones como en las reuniones con el Secretario del Trabajo y de vigilar que sus principales propuestas fueran incluidas en los dictámenes legislativos. No extraña entonces que los debates en la plenaria fueran dominados por estos personajes, especialmente en la Cámara de Diputados, donde había que vencer mayores resistencias.<sup>319</sup> La trascendencia de este proceso radica en

---

incluso tuvimos más de quinientas modificaciones al proyecto (algunas de forma y otras de fondo) [...] abogados postulantes con mucha experiencia nos hicieron notar una serie de errores, a tal grado que acabó por decirme el secretario del Trabajo (que era el maestro González Blanco): 'Este artículo así se queda'. ¿Por qué?', le pregunté; simplemente respondió: 'Porque así hablaba Zaratustra', indicándome de esta manera que ya bastaba de cambios. Pero aun pasando por terco, fue bueno que cambiáramos muchos términos en la Ley, para hacerla más clara e inteligible." *Así lo recuerdo...op. cit.*, p. 105-106.

<sup>318</sup> *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, 25 de noviembre de 1969.

<sup>319</sup> En los debates en el pleno de la Cámara de Diputados se puede apreciar que los diputados del sector obrero defendieron el dictamen de las comisiones no sólo acudiendo a la retórica revolucionaria sino

que los representantes de las distintas corporaciones, al defender los intereses de sus gremios, también lograron un beneficio para todos los trabajadores del país por la propia naturaleza general de la ley. El entrecruzamiento de los circuitos del sistema corporativo con la institucionalidad legislativa en el Congreso de la Unión se hizo patente y legitimó la alianza histórica que el régimen de la Revolución sostuvo con los trabajadores organizados del país.

### 3.3.3 La hegemonía del PRI en el debate parlamentario

El lugar en donde se aprecia con mayor claridad la hegemonía del partido de la Revolución en la dinámica legislativa son los debates parlamentarios en el pleno de las Cámaras. La constitución del Congreso con abrumadora mayoría priista y el control que este partido ejercía sobre sus órganos de dirección hacen de por sí evidente la afirmación de la hegemonía. No obstante, hay otros aspectos de este tema que son poco atendidos y que merecen alguna consideración: 1) el diseño institucional para la celebración de las sesiones favorecía el control del partido mayoritario, 2) el debate de los proyectos de ley se realizaba siempre acudiendo a los conceptos de la ideología de la Revolución, la dominante de la época y 3) el papel que jugaron los partidos de oposición, especialmente el PAN, para atacar las posiciones del Gobierno y del PRI y para tratar –casi siempre sin éxito– de que sus demandas se tomaran en cuenta a la hora de aprobar los proyectos de ley y reforma.

Respecto del primer punto, es preciso señalar que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General contenía disposiciones que permitieron el manejo discrecional de las sesiones legislativas por parte de la mayoría priista. Por ejemplo, de acuerdo con las fracciones IV y IX del citado Reglamento, el presidente de la Mesa Directiva tenía la facultad de determinar los asuntos que debían ponerse a discusión. Esto equivalía a tener pleno control de la agenda parlamentaria. Aunque por las consideraciones arriba mencionadas se debe suponer que las prioridades de la agenda eran establecidas por el líder de la Gran Comisión de acuerdo con los intereses del Poder Ejecutivo, y que el

---

también con planteamientos de fondo que revelaban un amplio conocimiento de los asuntos laborales. Véase sobre todo el debate del dictamen en lo particular en *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 6, 10, 11 y 12 de noviembre de 1969.

presidente de la Mesa Directiva servía sólo como una correa de transmisión, de todos modos es notable que ni siquiera los otros miembros de la Mesa pudieran tener injerencia en su determinación, mucho menos algún diputado de la oposición. El control de la agenda también se reforzaba a partir del artículo 87 del Reglamento, que no imponía ninguna sanción a las comisiones si dentro de cinco días hábiles no presentaban al pleno un dictamen. Este vacío legal permitía archivar las iniciativas de la oposición, muchas de las que presentaban los legisladores del PRI de manera individual y algunas del propio Presidente de la República. El extremo de la discrecionalidad se daba, sin embargo, cuando las comisiones presentaban un dictamen que concluía con un punto de acuerdo para archivar una iniciativa, es decir, dictaminaban no dictaminar la materia de un asunto.<sup>320</sup>

Por su parte, los artículos 31 y 32 permitían la celebración de sesiones secretas si así lo determinaba oportuno el presidente de la Mesa Directiva, por moción de alguno de los legisladores o por petición expresa del Ejecutivo. Esta circunstancia hacía posible que cualquier asunto delicado para el régimen de la Revolución fuera manejado a espaldas de la opinión pública, lo cual, aunado al hecho de que las propias sesiones públicas no tenían cobertura adecuada en los medios de comunicación, contribuía al incremento de la opacidad en el Congreso. Un último aspecto que merece destacarse es el hecho de que el debate parlamentario de cualquier asunto podía ser anulado por efecto de que la mayoría priista votara acelerar los trámites de una iniciativa por considerarla de urgente y obvia resolución. Así ocurrió, por ejemplo, con la reforma al artículo 58 del Código Agrario que se abordó líneas arriba y con muchas otras. El Reglamento no determinaba en qué casos un asunto podía considerarse de urgente y obvia resolución.<sup>321</sup>

---

<sup>320</sup> Esto ocurrió con la frustrada reforma al artículo 59 de la Constitución que planteaba permitir la reelección de diputados. Después de la larga polémica en torno al tema -a la que nos referimos líneas arriba-, el Senado decidió en su sesión del 24 de septiembre de 1965 rechazar el proyecto aprobado por la Cámara de Diputados por considerar que la Constitución ya ofrecía los instrumentos jurídicos para alcanzar los beneficios que para el Poder Legislativo se pretendían con la reforma. Al regresar el proyecto a la Cámara de Diputados, las comisiones dictaminaron archivar el expediente. Con razón, Adolfo Christlieb Ibarrola solicitó que se siguiera el trámite previsto en los incisos d) y e) del artículo 72 constitucional: que la Cámara sostuviera su aprobación de la reforma y fuera el Senado el que la rechazara nuevamente para que el asunto no pudiera discutirse sino hasta el próximo periodo de sesiones. La petición no prosperó porque se impuso la unidad revolucionaria. Ver *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, 24 de septiembre de 1965 y *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 15 de octubre de 1965.

<sup>321</sup> Aquí sólo mencionamos los aspectos del Reglamento más señalados que contribuían al mantenimiento de la hegemonía del PRI. Para ver otros ejemplos consúltese Juan Molinar y Jeffrey Weldon, *Los*

Cuando llegaba la hora de discutir los asuntos en el pleno de las Cámaras, se repetía la misma escena. Las comisiones presentaban a la asamblea una explicación sobre los motivos de la iniciativa de ley o reforma, las modificaciones que, en su caso, se introdujeron y la justificación general sobre su conveniencia. Luego, el presidente de la Mesa Directiva procedía a dar la palabra a los legisladores que estuvieran en pro o en contra de acuerdo con una lista elaborada previamente (art. 96, RGICG). En el caso de la Cámara de Diputados, por cada diputado de la oposición que hablaba en contra había dos o más priistas que hablaban a favor. El propósito era hacer sentir la fuerza del bloque mayoritario. Dependiendo de la calidad de los oradores y de los propósitos políticos del PRI, los debates podían ser completamente anodinos o de gran profundidad, y a éstos últimos contribuía a menudo la oposición por la destacada formación jurídica de sus elementos, sobre todo del PAN. Sin embargo, el presidente de la Mesa Directiva estaba facultado para preguntar a la asamblea –al poco tiempo y sin otro criterio más que su propio cálculo- si el asunto estaba suficientemente discutido. La respuesta, por mayoría, siempre era afirmativa. La hegemonía del PRI se imponía entonces a la hora de la votación.

En el análisis de la institucionalidad del proceso legislativo debe insistirse en la relevancia del papel jugado por la ideología de la Revolución. Sus conceptos fueron los únicos válidos para fundamentar cualquier iniciativa de ley o reforma, no sólo en el periodo aquí estudiado sino durante todo el tiempo en que tuvo vigencia el régimen autoritario. Sin temor a exagerar, no hubo debate parlamentario en el que dicha ideología no estuviera presente. En el esquema mental y valorativo de diputados y senadores estaba bien fija, inmovible, la idea de que toda producción legislativa tenía que partir de los principios que dieron vida a la Revolución y que fueron luego plasmados en la Constitución de 1917, para luego adaptarlos a las circunstancias y necesidades del momento.<sup>322</sup> En el fondo de

---

*procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964*, Cámara de Diputados LX Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.

<sup>322</sup> Tan sólo por poner un ejemplo de los muchos que se pueden encontrar en el Diario de Debates, puede citarse un fragmento del discurso pronunciado por el senador Manuel Hinojosa Ortiz con motivo de la aprobación del proyecto que reformó en 1961 el apartado A del artículo 123: “Si se analiza el contenido de la reforma, llegaremos a la conclusión de que es en síntesis una reafirmación de los postulados de las ideas esenciales que en materia de protección al trabajo se expusieron en el Constituyente de 1917. Hay, pues, una fidelidad a la ideología revolucionaria y un ajuste en cuanto los métodos y procedimientos para, en las condiciones históricas actuales, dar una más ancha vigencia, una más eficaz protección al trabajador, de

esta concepción, se hallaba la premisa de que la Constitución no era sólo un marco normativo sino un proyecto de Nación y que el Poder Legislativo existía para lograr, con su actividad, su cabal cumplimiento. Esto va más allá de una retórica vacía, se trata de la hegemonía ideológica de la élite gobernante, la cual marcó por demasiado tiempo los límites de la actividad de las instituciones del Estado.

Por todas partes hay evidencia de que los legisladores del PRI estaban plenamente convencidos del programa histórico de la Revolución, a tal grado que muchos de ellos han fustigaron públicamente en las últimas dos décadas las reformas neoliberales que impusieron los gobiernos de su propio partido a partir de los años 80's porque, a su juicio, representan la muerte de dicho programa.<sup>323</sup> Todos los grupos y sectores del PRI, independientemente de si sus posiciones eran más radicales o conservadoras, argumentaban bajo la lógica de la ideología revolucionaria porque ese era el comportamiento adecuado. Incluso los partidos de oposición muchas veces se vieron obligados a presentar sus planteamientos durante el debate parlamentario en los mismos términos con la esperanza de ser tomados en cuenta. Las consecuencias de esta situación han sido profundas y se siguen viviendo actualmente. Muchos de los elementos que siempre fueron asociados a la ideología revolucionaria, como la intervención del Estado en la regulación del mercado, el nacionalismo y las reformas sociales, continúan formando parte del debate político que se da en torno al clivaje izquierda-derecha en México.

Finalmente, este apartado no estaría completo si no se considerara el papel de los partidos de oposición frente a la hegemonía del PRI en el Congreso, concretamente en la Cámara de Diputados, el único lugar donde tenían espacio. Ante su precaria participación

---

acuerdo con los postulados de la Revolución de 1917. Pero resulta interesante analizar cómo en esta encrucijada histórica en que nos encontramos, la política de México [...] encuentra su más firme baluarte y su expresión más enérgica en las ideas esenciales de la Revolución Mexicana. Por otra parte, el hecho de que una nueva generación esté afirmando las ideas de los Constituyentes de 1917 y esté dando más enérgica vigencia a los postulados de nuestra Revolución, pone en indiscutible relieve la continuidad histórica de la Revolución." *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, 29 de diciembre de 1961.

<sup>323</sup> Víctor Manzanilla Schaffer, legislador en la XLVII Legislatura, constantemente presenta en sus memorias una comparación de las reformas y las políticas públicas que se implementaron en su época con las que se empezaron a introducir en el periodo de gobierno de Carlos Salinas, subrayando la superioridad de las primeras y el carácter funesto de las segundas. Véase *Confesiones políticas. Síntesis de mis memorias*, Grijalbo, México, 1998.



en los órganos directivos y su nula influencia en la composición de las comisiones, su única posibilidad de intervención se limitó a la discusión en el pleno de los proyectos legislativos. Aunque la oposición, sobre todo el PAN, en numerosas ocasiones presentó sus propias iniciativas de ley y reforma, la mayoría de ellas eran desechadas en las comisiones o en el pleno.<sup>324</sup> Asimismo, estaban impedidos de dar el debate en las comisiones porque, según ellos mismos, nunca se les citaba a las reuniones o, si se les citaba, no se enteraban del lugar o la hora exactos en que se llevaban a cabo.<sup>325</sup> Por lo tanto, sus energías se concentraron siempre en el pleno de la Cámara de Diputados. Era la oportunidad con que contaban para demostrar la pertinencia de sus planteamientos y de criticar al régimen de la Revolución.

Sin duda, la nueva composición de la Cámara a partir de la reforma de 1963 que estableció los diputados de partido vino a dar un nuevo aire a la actividad parlamentaria. Según Lujambio, la producción de la fracción panista se incrementó notablemente y adquirió mayor visibilidad y presencia públicas.<sup>326</sup> No era raro que en el debate parlamentario los diputados panistas pusieran en predicamentos a los priistas ya que lograron desarrollar un profundo conocimiento de los procedimientos parlamentarios en función del gran número de veces en las que su partido permitió su reelección.<sup>327</sup> Esto contrastaba con la constante circulación de políticos priistas que se daba en la Cámara de Diputados, quienes, por lo mismo, estaban menos preocupados por el manejo exhaustivo de las rutinas legislativas. Con todo, los llamados diputados de partido a menudo sufrieron el escarnio de ser considerados representantes de segunda clase, por no haber sido elegidos

---

<sup>324</sup> Luis Béjar presenta los datos de las iniciativas presentadas y dictaminadas por los partidos de oposición desde la XLVI hasta la L legislatura. Véase su trabajo *El papel de la legislatura en el sistema político mexicano (1964-1978)*, Tesis doctoral, FCPyS-UNAM, México, 1995.

<sup>325</sup> Rudolph O. de la Garza, *op. cit.*, p. 50.

<sup>326</sup> Alonso Lujambio, *op. cit.*

<sup>327</sup> Luis M. Farías decía por ejemplo: "Otra ocasión difícil que recuerdo fue cuando me tocó dirigir la segunda Cámara de la primera reforma política, la conocida como López Mateos. El que figuró frente a la primera cámara de dicha reforma fue Alfonso Martínez Domínguez; yo le sucedí para la segunda jornada y era difícil todavía, a pesar de que Alfonso lo había hecho bastante bien. Encontré ciertas dificultades porque ya habían aprendido algunas cosas los de la oposición. Ellos tienen más oportunidad que nosotros de aprender en el proceso. Van a ver, a oír, a aprender; son gente más dedicada, si se quiere, ya hasta un poco obsesiva. Pueden experimentar en cabeza ajena, no necesariamente en cabeza propia, asistiendo a las sesiones y demás. Es muy raro ver allí a alguno de los nuestros [...] Ninguno se aparece en la Cámara cuando no es diputado, y cuando es diputado, muchas veces tampoco, porque les da pena. Dicen: 'No, cómo ir yo a una sesión, ni que fuera estudiante'."

directamente por los ciudadanos en un distrito.<sup>328</sup> Tales eran las difíciles circunstancias en las que tenía que actuar políticamente la oposición. Tendría que llegar la reforma política de 1977 para que se diera el impulso definitivo a la pluralización del Congreso y comenzara a gestarse, muy lentamente, una nueva dinámica en los procesos legislativos.

---

<sup>328</sup> Durante la XLVI Legislatura, comenta Luisa Béjar, los partidos de oposición “presentan varios proyectos tendientes a lograr un cumplimiento más eficaz de las facultades de control y vigilancia legislativa sobre la gestión gubernamental. Igualmente, se demanda su participación en la definición de la política presupuestaria y el reforzamiento de la supervisión legislativa sobre las empresas del sector público. Por su parte, ‘la mayoría’ mantiene una actitud ambigua ante el ímpetu de estos grupos. Se aprovecha toda oportunidad para destacar su disposición de tolerar y colaborar con las fracciones de la oposición. Pronto, no obstante, ante la pretensión de introducir cambios profundos en los esquemas de operación tradicionales del sistema político mexicano, se observan los límites del ofrecimiento. Entonces se procede a marcar los altos contundentes en sus exigencias, con el recurso de hacer valer el predominio de su número sobre la Cámara, sin ahorro de críticas ni álgidos comentarios contra ‘las minorías’. Por último, en casos extremos y para terminar tajantemente cualquier disputa, se resalta la categoría de segundo orden de los ‘diputados de\_/ partido.” Luisa Béjar, *op. cit.*, pp. 93-95.

## CONCLUSIONES

Una de las imágenes más persistentes que han acompañado al Poder Legislativo del régimen político emanado de la Revolución Mexicana es aquella que lo muestra como una simple “oficialía de partes” encargada de aprobar todas las iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo. Esta visión obedece, entre otras cosas, a que los estudiosos del sistema político mexicano del siglo XX se concentraron en resaltar, con afán crítico, la omnipotencia del poder presidencial. Antes que entender en toda su dimensión la complejidad del funcionamiento del régimen autoritario, los esfuerzos se dirigieron a hacer patente la excesiva concentración del poder en el Ejecutivo frente a las otras ramas de gobierno y poner de manifiesto sus inconsistencias al compararlo con el modelo de la democracia liberal. A partir de planteamientos de autores clásicos como González Casanova y Cosío Villegas, generaciones enteras de académicos aceptaron como premisa que el Presidente de la República era todopoderoso, y de repente todo alrededor de su figura se volvió “monárquico” o “imperial”, cuando no “absoluto” o “despótico”. Necesariamente, esta apreciación provocó que se condenara al olvido el análisis de la historia institucional del Poder Legislativo. Y a pesar de que en la década del noventa surgieron estudios importantes que intentaron resarcir esta omisión, su preocupación principal fue descubrir el origen institucional del control del Congreso por parte de la Presidencia, concluyendo que el mecanismo clave fue la no reelección de los legisladores.

El presente trabajo de investigación ha intentado tomar distancia de este tipo de juicios. Su interés primordial ha sido tratar de explicar la organización y funcionamiento del Congreso de la Unión como parte de la operación de la compleja maquinaria que era el régimen autoritario mexicano, especialmente en el periodo 1958-1970. Esta maquinaria estaba compuesta por un sistema de instituciones, reglas y prácticas que hacían imposible que las decisiones políticas que afectaban la vida nacional las tomara solamente el Presidente de forma puramente personal, caprichosa impredecible y recurriendo sistemáticamente al uso de la violencia. Precisamente, la clave de la estabilidad del régimen de la Revolución Mexicana, como régimen bien institucionalizado, radicó en sus procedimientos para generar la concertación política y así producir y reproducir los

equilibrios entre los distintos actores que formaban parte de la coalición gobernante, aun cuando todos aceptaban manejarse bajo el liderazgo de la Presidencia de la República. Los procesos que implicaban la integración de las Cámaras del Congreso y la actividad legislativa conforman apenas un ámbito que mostraba la complejidad de las relaciones entre las principales piezas de dicha maquinaria, a saber, la institución presidencial, el sistema corporativo, el sistema electoral no competitivo y el partido hegemónico.

El proceso de selección de candidatos a cargos legislativos, por ejemplo, ilustra patrones de reclutamiento político en el que las organizaciones de masas adheridas a los tres sectores del PRI tenían el papel fundamental. Como se ha demostrado, las organizaciones sindicales sabían de la importancia de tener a sus representantes en los órganos de dirección del PRI porque sólo de ese modo podían negociar que sus recomendados fueran nominados a una diputación o senaduría. Pero incluso estas recomendaciones no eran arbitrarias, ya que las propias organizaciones realizaban amplias convocatorias para entresacar de sus filas a aquéllos personajes que tuvieran probada trayectoria como militantes y el respaldo de los trabajadores como requisitos ineludibles. Desde luego, en este proceso no dejaban de tener importancia las relaciones personales; dentro de cada sector y dentro de cada organización se formaban grupos políticos para que por medio de la amistad, el intercambio de favores y el tráfico de influencias, sus miembros llegaran a ocupar cargos de representación popular. Pero estas prácticas no sustituían el requisito de comprobar el arraigo social y el trabajo político porque eran los activos que buscaba el PRI para dar fundamento a su predominio.

Por su parte, la celebración de las elecciones congresionales no era solamente un burdo ritual de ratificación de los triunfos del PRI. Constituía la oportunidad para que los candidatos del partido hegemónico forjaran o estrecharan –mediante celebración de compromisos- los contactos políticos dentro de sus respectivos distritos o entidades federativas, los cuales podían serles de utilidad en el futuro para ascender a otros cargos. Asimismo, las elecciones servían para que los gobiernos de la Revolución llevaran su mensaje, por medio de los candidatos y sus campañas, a los lugares más apartados de la República y así habituar a la población en la idea que el PRI era el único partido que podía

governar; también servían para la legitimación del régimen hacia el exterior, especialmente con Estados Unidos y para mantener la expectativa de las fuerzas opositoras minoritarias en la lucha electoral como el único medio pacífico y legal para impulsar su ideario político. La pasmosa regularidad de las elecciones, no sólo las congresionales sino de todos los cargos públicos, eran un componente central para la reproducción del régimen. Las elecciones estaban fundadas en reglas injustas, prácticas fraudulentas, inequidad y simulación, todo lo cual era parte de la institucionalidad autoritaria del régimen político y de la integración del Congreso en este contexto.

Particularmente importante era la facultad del Congreso para erigirse en Colegio Electoral porque le permitía ser jurado de última instancia para calificar las elecciones de sus propios miembros. Esta función le hacía participe del sistema electoral no competitivo, en tanto que constituía el último eslabón que proporcionaba un manto de legalidad al fraude electoral y al autonombramiento de los militantes del PRI para los cargos de representación política. No podría entenderse la manera en que se constituía el *gobierno unificado* en México si no se observaran las prácticas institucionales que posibilitaron al PRI imponer su hegemonía en el Poder Legislativo a través de la facultad de autocalificación electoral. Pero aun la constitución de la mayoría absoluta del partido de la Revolución en las cámaras legislativas no es elemento suficiente para suponer que la estabilidad estaba plenamente garantizada. El proceso de reparto de comisiones y órganos de dirección implicó una distribución del poder -no exenta de tensiones- entre los sectores de la fracción parlamentaria del PRI ya que cada posición que lograban retener era un activo valioso para hacer valer sus intereses en la posterior discusión de los proyectos de ley o reforma. Especialmente en lo que corresponde a la presidencia de la Gran Comisión, en no pocas ocasiones se verificaron disputas veladas por este cargo entre los diferentes grupos políticos debido a su carácter estratégico para el manejo del presupuesto, los nombramientos y su privilegiada cercanía con el Poder Ejecutivo.

Con todo, la cuestión fundamental de la institucionalidad del Congreso en el régimen revolucionario era el proceso legislativo. La lógica de su desarrollo lejos estaba de la amplia y abierta confluencia de fuerzas políticas que caracteriza al proceso legislativo en

las democracias liberales, pero también del burdo trámite realizado por imposición de la Presidencia, como generalmente se ha supuesto. El funcionamiento del gobierno unificado descansaba tanto en aspectos institucionales como en prácticas políticas que le permitían al Ejecutivo ser el director de la generación del consenso en torno a la legislación. Respecto de los aspectos institucionales, debe subrayarse que el diseño organizativo del Congreso supuso una desventaja para este órgano en la relación entre poderes. Por una parte, el constituyente de 1917 estableció que la legislatura solamente celebrara un periodo de sesiones al año, de septiembre a diciembre. Esta circunstancia no sólo provocó que los legisladores tuvieran poco tiempo para examinar los asuntos de su competencia, sino también que el Presidente de la República deliberadamente remitiera sus iniciativas más importantes en el mes de diciembre a fin de que se aprobaran con rapidez y sin mayor discusión. Por otra parte, el Congreso no contaba con servicios especializados de asesoría, ni bancos de información que permitieran a sus miembros realizar un análisis detallado de los proyectos de ley. Los recursos técnicos y humanos los concentraba el Ejecutivo. A todo lo anterior debe agregarse que el procedimiento legislativo había sido estipulado por un Reglamento cuyas líneas fundamentales habían sido concebidas en el siglo XIX y estaban cargadas de una ambigüedad que favorecía el control de la mayoría priista en las cámaras.

En cuanto a las prácticas políticas involucradas en el proceso legislativo, su sola existencia mostraba que los arreglos eran preferidos a la imposición. A través de las dos etapas que comprendían dichos procesos, puede notarse que la preeminencia del Ejecutivo se fundaba en su capacidad para captar las demandas de los distintos actores políticos y sociales del régimen, formular propuestas legislativas valiéndose de sus recursos técnicos, generar el mayor consenso posible en torno a ellas y asegurar la disciplina de su grupo parlamentario para la aprobación final de las iniciativas. El proceso legislativo implicaba un arduo trabajo de coordinación de los sectores del PRI, y especialmente de sus organizaciones sindicales más poderosas, con los Secretarios de Estado y con el Presidente de la República para impulsar las iniciativas que estuvieran de acuerdo con el programa de la Revolución Mexicana en lo que toca a sus aspectos de beneficio social. Esta era una veta fundamental de lo que Arnaldo Córdova denominó la *política de masas*. Pero el trabajo de coordinación iba más allá, también comprendía el respaldo de las organizaciones a las

reformas que el Gobierno Federal impulsaba para acelerar la acumulación de capital. En este sentido, el Presidente y su gabinete también tomaban en cuenta los intereses de los empresarios, que eran muy fuertes; pasarlos por alto o combatirlos implicaba –como luego lo demostró la experiencia en los gobiernos de Echeverría y López Portillo- resquebrajar uno de los cimientos del régimen autoritario. Para que el Estado de la Revolución pudiera erigirse en el director de la vida social, y por esa vía la élite política aglutinada en el PRI se perpetuara en el poder, el Gobierno tuvo siempre la necesidad de conciliar los intereses de todos los actores a la hora de promover la legislación más importante para el país. Las sucesivas reformas que se hicieron al artículo 123 constitucional durante los años sesenta y la Ley Federal del Trabajo de 1970 ilustran el delicado trabajo político que el Ejecutivo y el PRI tuvieron que hacer para mantener la armonía de las relaciones entre capital y trabajo y por tanto mantener vigente la divisa de la *unidad nacional*.

El resultado de esta investigación permite afirmar que, en general, los procesos legislativos en el régimen de la Revolución implicaban mayor o menor grado de tensión y negociación entre los actores políticos. El imperativo del PRI y el gobierno de mostrarse siempre como un bloque homogéneo a la hora de tomar e imponer las decisiones, así como la opacidad y discrecionalidad con que se manejaban los procedimientos, no permitían ver con frecuencia el detalle de los intercambios políticos involucrados en los procesos legislativos. Sin embargo, hubo ocasiones en que las diferencias dentro de la élite gobernante respecto a ciertas piezas de legislación no pudieron ocultarse. El caso de la iniciativa que planteó la reelección de los diputados por un periodo inmediato es ejemplar a este respecto. El episodio mostró con cierta claridad a los grupos internos del PRI y las diferencias de intereses entre ellos, pero ante todo hizo patente la modalidad de su disputa política: fue a través de la prensa que dichos grupos ventilaron sus inconformidades y se enviaron mensajes entre sí. Dado que en el régimen mexicano de los años sesenta se había desarrollado un sistema muy refinado de insinuaciones, señales y mensajes cifrados, y que el régimen ya había afianzado su control sobre los medios de comunicación, la prensa sirvió bien a los grupos políticos como canal para expresar sus posiciones frente al tema de la reelección e incluso para generarse presión entre ellos, si bien de forma velada y hasta encubierta con un manto de elegancia. Desde luego, el acercamiento entre los grupos y la

conciliación de intereses era una necesidad para el régimen y eventualmente tenía que hacerse porque así convenía a todos los actores, pero estas operaciones ya se realizaban en el secreto de las oficinas gubernamentales.

Cuando las iniciativas presidenciales llegaban a las Cámaras, se ponían en funcionamiento la Gran Comisión y las comisiones dictaminadoras. Su trabajo político y legislativo estaba dirigido a afinar los términos del entendimiento entre el Poder Ejecutivo y los grupos y organizaciones representados en el Poder Legislativo. Dado que los representantes de distintos gremios tenían posiciones en los mencionados órganos legislativos y hacían valer sus intereses en el procedimiento legislativo, no era raro que se realizaran modificaciones a las iniciativas de ley o reforma, pero siempre bajo la supervisión del líder de la Gran Comisión y en estricta coordinación con los Secretarios de Estado. La eficacia del gobierno unificado dependía de estas prácticas. Por su parte, los debates legislativos que ocurrían en el pleno de las Cámaras mostraban en toda su magnitud la hegemonía del partido del Presidente. El control sobre las sesiones en las que se aprobaban las iniciativas presidenciales se fundaba no sólo en el número que hacía la mayoría priista, también en una estructura legal autoritaria, en la disciplina partidista que le permitía actuar como bloque sobre la oposición y en el avasallamiento ideológico que implicó la continúa justificación de los proyectos de ley en los términos de la doctrina de la Revolución Mexicana. El Poder Legislativo cumplía así fielmente su papel en el desarrollo jurídico del país para darle viabilidad al proyecto de Nación.

Aun en las condiciones de este régimen autoritario, no es posible dejar a un lado el papel que jugaron los partidos de oposición en la institucionalidad de la integración del Congreso y del proceso legislativo. Su sola presencia en la Cámara de Diputados daba al régimen una cierta imagen de inclusión, sobre todo hacía el exterior y en especial frente al poderoso vecino de los Estados Unidos. Pero la inclusión era también una válvula para despresurizar las inconformidades con el régimen autoritario. Con todas las limitaciones del caso, la participación de la oposición en las muy cerradas vías institucionales sirvió para que no se produjera una escisión radical entre el régimen y sus opositores —especialmente los más preparados profesionalmente— de tal modo que éstos no se precipitaran en bloque a



la vía del levantamiento armado. La reforma política que estableció los diputados de partido fue el primer impulso decisivo para quienes creyeron que el cambio político podía darse a través de los espacios de representación. Aunque con exasperante lentitud, la historia recompensó sus expectativas. El Congreso de la Unión, y especialmente la Cámara de Diputados, fue a la postre uno de los canales de la democratización en México.

Si aún pudiera caber la duda de que el Congreso de la Unión era más que un apéndice del viejo régimen de la Revolución Mexicana, hágase el ejercicio de imaginar qué hubiera sucedido de no haber existido o de haber sido extirpado. Indudablemente, hubiera habido muchos menos cargos públicos que repartir entre las corporaciones y grupos del PRI, lo cual habría provocado mayores niveles de tensión política que aumentarían a su vez los riesgos de ruptura en la élite gobernante. Los opositores, independientemente de su ideología, no habrían tenido ninguna opción de participación política y lo más seguro es que se hubieran decantado por la rebelión. Tampoco se hubiera podido justificar legal e ideológicamente ningún procedimiento legislativo, ni el Gobierno Federal hubiera podido utilizar con legitimidad el poder del Estado para imponer sus políticas públicas. Para todo propósito práctico, era mejor para el régimen autoritario tener un Congreso que no tenerlo. Esta afirmación concuerda con los más recientes estudios sobre el papel que juegan las legislaturas en la estabilidad de largo plazo de los regímenes autoritarios.

Por último, no está de más subrayar que la presente investigación no solamente tuvo una motivación académica. También estuvo guiada por la expectativa de que el lector tenga mejores elementos para valorar los avances y retos de la democratización del régimen político en general y del Poder Legislativo en particular. El cambio más significativo que ha ocurrido es que se ha pasado del *gobierno unificado* al *gobierno dividido* en México, pues desde 1988 ningún Presidente de la República ha contado con la mayoría calificada de legisladores de su partido para aprobar sus iniciativas de reforma constitucional y desde 1997 no cuenta con la mayoría absoluta para aprobar legislación reglamentaria. Este acontecimiento ha dado lugar a que se vaya formando en el Congreso una nueva institucionalidad sustentada en la necesidad de que las distintas fuerzas políticas negocien y generen acuerdos a fin de construir las mayorías requeridas para aprobar la legislación. La

pluralidad instalada definitivamente en el régimen político mexicano ha reactivado el sistema de pesos y contrapesos para el control del poder político y ha permitido una verdadera discusión pública de los proyectos legislativos. Ante los críticos que consideran que la representación parlamentaria se encuentra en una crisis por agotamiento que no puede remontar, este trabajo opone la idea de que no es aconsejable deshacerse en México de este mecanismo para sustituirlo por la toma directa de las decisiones, ya que la evidencia muestra que el Congreso ha registrado avances y por lo tanto vale la pena luchar por enmendar sus todavía muchas deficiencias en materia de transparencia, rendición de cuentas, control del gasto, equidad de género, inclusión de las minorías y calidad del debate parlamentario.

<b>I. Relación de diputados propietarios y suplentes de la XLIV Legislatura, por sector de origen, 1958-1961</b>			
<b>PRI</b>			
<b>Sector Obrero</b>			
<i>Nombre</i>	<i>Distrito</i>	<i>Entidad</i>	<i>Dependencia</i>
Béjar Jáuregui Heriberto (Jimenez Hernández Manuel)	I	Aguascalientes	STFRM
Calderón Salas Manuel (Vega Arreola Julio)	II	Coahuila	CTM
Castro Cabrera Samuel (Mariscal Mariscal Nicolás)	I	Sinaloa	CTM
Chumacero Sánchez Blas (Galindo Quintero Juan)	I	Puebla	CTM
Díaz Macias Juan (Martínez Rodríguez Galdino)	III	San Luis Potosí	CTM
Gavaldón Leyva Roberto (Acevedo Delbouis Alfonso)	X	D.F.	ANDA
Hernández Medrano Daniel (Borjón Valdés Jaime)	IV	Coahuila	CTM
Martínez de Hernández Ma. Guadalupe (Ramírez García Juan)	II	Jalisco	CTM
Martínez Orta Manuel (Soberanes Romero Eduardo)	II	México	COCEM
Martínez Rodríguez José Ma. (Mendoza Cortés José)	IX	Jalisco	CTM
Moreno Cárdenas Manuel (Álvarez Garduño José)	VII	D.F.	STFRM
Mortera Prieto Felipe L. (Santos Fernández Delfino)	XII	Veracruz	STPRM
Nevárez Ramírez Ezequiel <sup>1</sup> (Ortiz Serrato Ramón)	IV	Durango	CTM
Olmo Martínez Joaquín del (Villalpando Castro Federico)	II	D.F.	CTM
Osorio Palacios Juan José (Núñez Villegas Manuel)	XV	D.F.	CTM

Pérez Ríos Francisco (Celorio Lujambio Ángel)	V	México	CTM
Rueda Bulmaro Antonio (López Martínez Samuel)	V	Oaxaca	CTM
Ruiz Zavala J. Leoncio Alejandro (Ávila Victor Manuel)	V	D.F.	CTM
Vargas Reyes Samuel (Conteras Cerrilla Ángel)	VII	Veracruz	CTM
Villarreal Vázquez Ramón (Díaz Vázquez Luis)	IV	D.F.	CTM
<b>Sector Campesino</b>			
Acevedo Gutiérrez Antonio (Domínguez Herrera Agustín)	IV	Oaxaca	CNC
Aguilar Garcés Emiliano (Ramírez Mijares Oscar)	XIX	D.F.	CNC
Aguiñaga Castañeda Ignacio (Iglesias García Roberto)	IV	San Luis Potosí	CNC-STFRM
Aragón Aguillón Jacobo (Innes Acevedo Carlos)	IX	Oaxaca	CNC
Becerril Bernal de B. Graciana (García Alcántara Guillermo)	VIII	Estado de México	CNC
Berzosa Cortés Ramón (Hernández Tovar Pedro)	V	Nuevo León	CNC
Buitrón Maldonado Rafael (Lecona Santos Salvador)	XIV	D.F.	CNC
Camacho Luque Arcadio (Rubio Espinosa Pablo)	II	Sinaloa	CNC
Cano Cruz Carlos (Reyes Ortiz María)	XXII	Campeche	CNC
Carrillo Carrillo José Concepción (Gaxiola Ramos Alejandro)	III	Sinaloa	CNC
Castañeda Zaragoza José (Iñiguez Canela Antonio)	VI	Michoacán	CNC
Castillo Carmona Mario (Leyva Ventura Guillermo)	IV	Guerrero	CNC
Castillo Venegas Leandro (Betancourt Hernández Antonio)	IV	Zacatecas	CNC

Castro Leal Antonio (Olmedo Martínez Justo)	XVII	D.F.	CNC
Castro Ruvalcaba José de Jesús (Rojas Ruiz Raúl)	XI	Jalisco	CNC
Celis Ochoa Jr. Humberto (Rivas Andrade Aristeo)	VI	Veracruz	CNC
Chávez Vázquez Alfredo (Sagarriaga Alarcón Jesús)	V	Chihuahua	CNC
Choperena Ocariz Sidronio (Noguez Becerril Pedro B.)	III	Estado de México	CNC
Contreras García Benito (Silvano Ortega Sánchez)	VII	Estado de México	CNC
Cortés Bonilla Armando (De la Llave Arroyo José)	IX	Puebla	CNC
Corro Ramos Octaviano (Tejeda Panamá José Antonio)	X	Veracruz	CNC
Cuéllar Abaroa Crisanto (Juárez Contreras María Guadalupe)	II	Tlaxcala	CNC
Cuéllar Layseca Adán (Guzmán Rubio Jesús)	VIII	Oaxaca	CNC
Díaz Durán Fernando (Pérez Vela Juan)	V	Guanajuato	CNC
Espinosa Flores Rafael (Calatayud Balaguero Rubén)	VIII	Veracruz	CNC
Ferro Medina Luis (Pons Pons Juan)	VIII	Guanajuato	CNC
Flores Monsivais Marcos (García J Ascensión Tarelo.)	III	Chihuahua	CNC
Flota Rosas Gustavo (Ceballos Novelo Mario)	II	Yucatán	CNC
Gándara Barona Adolfo (García Mendoza Manuel)	II	Michoacán	CNC
García Barragán Sebastián (Soltero Vidrio Alejandro)	X	Jalisco	CNC
García Canul Hilario (Cortázar Cándido R.)	III	Tabasco	CNC
García Castillo José (Villegas Magaña José Luis)	IV	Michoacán	CNC
García Sierra Aurelio (Aguirre Reynoso José de Jesús)	IV	Guanajuato	CNC

García Suazo Silvestre (Pérez Ruiz María Soledad)	VII	Michoacán	CNC
García Valdés Aurelio (Méndez Limón Matías)	III	Sonora	CNC
Garza Peña Antonio M. (Morales Farias Carolina)	IV	Nuevo León	CNC
Gómez Lerma Pompeyo (Mata Carrizales Silvestre)	II	Tamaulipas	CNC
Granda García Germán (Cobos Ovando Florencio T.)	II	Veracruz	CNC
Gudiño Canela Baltazar (Valdez Ayala Salvador)	V	Michoacán	CNC
Guerrero Esquivel Fernando (Cortés Ponce Filiberto)	IV	Estado de México	CNC
Gutiérrez Hernández Arnaldo (Peña Flores José)	IV	Chihuahua	CNC
Guzmán Martínez Joaquín (Sagahón Domínguez Simitrio)	V	San Luis Potosí	CNC
Guzmán y Guzmán Carlos (Ortega Anzures Rodrigo)	IV	Jalisco	CNC
Henestrosa Morales Andrés (Castillo Francisco Luis)	I	Oaxaca	CNC
Hernández Hernández Manuel (Velasco Ortiz Antonio)	VII	Oaxaca	CNC
Herrera Ángeles Manuel (Molina de Lince María Lucía)	I	Veracruz	CNC
Lang Islas Jorge (Bejarano Figueroa Tomás)	II	Colima	CNC
Lara Mendoza Raúl (Salas Castelán Manuel)	III	Veracruz	CNC
Ledesma González Antonio (Acevedo Solís José)	II	Zacatecas	CNC
Ledesma Ledesma Palemón (González Carvajal Abraham)	II	Querétaro	CNC
Luna Mercado Pedro <sup>2</sup> (Ramírez Rodríguez José)	IV	Nayarit	CNC

Maldonado Matías Jenaro (Sánchez Moreno Eufrosino)	II	Oaxaca	CNC
Marroquín Carlón Antonio (Arrazola Becerra Diego)	IV	Veracruz	CNC
Martínez Álvarez Martiniano (Guillermo Bárcenas Bracho)	V	Hidalgo	CNC
Martínez Rodríguez José Luis (Álvarez Miramontes David)	VIII	Jalisco	CNC
Moreno Torres Manuel <sup>3</sup> (Rodríguez Álvarez José)	II	San Luis Potosí	CNC
Muñoz Espinoza José R. (Soto Reyes Raúl)	II	Chihuahua	CNC
Ocampo Noble Pérez Federico (Malo Paulín Heberto)	II	Hidalgo	CNC
Olivares Santana Enrique (Reyes Rangel Rafael)	II	Aguascalientes	CNC
Orozco Escobar Pablo (Villas Coss Octavio)	III	Coahuila	CNC
Padilla Lozano Tito (Navarro González J. Jesús)	VI	Jalisco	CNC
Paredes Román Joaquín (De los Santos Valencio Perfecto)	VI	Puebla	CNC
Parga González Carlos (Castañeda Zúñiga Pedro)	IV	Tamaulipas	CNC
Pérez Moreno José (Quezada Ramírez Salvador)	V	Jalisco	CNC
Rentería Acosta Daniel (Grajeda Rodríguez Carlos)	III	Michoacán	CNC
Ricardi Tirado José (Viveros Castillo Carlos)	VIII	Puebla	CNC
Rivera Caretta Francisco (Hernández Arenas Norberto)	IV	Hidalgo	CNC
Romero Macías Hugo <sup>4</sup> (Rivero Azcárraga Valentín)	III	Zacatecas	CNC
Sada Baights Enrique (Merino Camarillo Carlos)	VI	Oaxaca	CNC

Salgado Páez Vicente (González de Carmona Rosa)	VI	Guanajuato	CNC
Salgado Sámano Enrique (Sánchez Molina Antonio)	III	Guerrero	CNC
Sánchez García Enrique (Barraza Aguilar Fernando)	III	Durango	CNC
Tapia Aranda Enrique (Mancera Alfaro Raúl)	I	Estado de México	CNC
Téllez Oropeza Esperanza (Sosa Domínguez Alfonso)	X	Puebla	CNC
Tenorio Carmona Horacio (Peña Reyes Indalecio)	VIII	Michoacán	CNC
Torres García Francisco (Thompson Rivas Ricardo)	II	Durango	CNC
Trujillo Pérez Carlos (Valderrama González Alfonso)	VII	Puebla	CNC
Vázquez Ramírez Celso (Malpica Mortera Manuel)	XI	Veracruz	CNC
Yáñez Ruiz Manuel (Hernández García Antonio)	III	Hidalgo	CNC
Zapata Portillo de Manrique Ana María (Sánchez Benítez Francisco)	II	Morelos	CNC
<b>Sector Popular</b>			
Aguilar Sandoval Antonio (Sámano Olaéz Juan Antonio)	I	D.F.	CNOP
Alzalde Arellano Ricardo (Gómez García Rafael)	I	Baja California (estado)	CNOP
Andrade del Rosal Martha (Zenteno Cuevas Manuel)	VI	D.F.	CNOP
Arámbul Ibarra Salvador (Suárez Viuda de Tarango Genoveva)	III	Nayarit	CNOP
Arrayales de Morales Aurora (Antimo Rivas Modesto)	IV	Sinaloa	CNOP



Barrera Fuentes Florencio (Malacara Flores Raúl)	I	Coahuila	CNOP
Bernal Domínguez Benito (Fonseca Ciro Arce)	II	Sonora	CNOP
Bustos Solórzano Othón (Dueñas Aguilar Héctor)	I	Colima	CNOP
Caballero González Aureliano (De la Fuente Núñez Leopoldo)	III	Tamaulipas	CNOP
Cortés Silva Porfirio (López Prado Felipe)	III	Jalisco	CNOP
Delgado Elizondo Rosalío (Ovalle Morales José)	II	Nuevo León	CNOP
Escobar Santelices Luis (Ayala Echevarri Rafael)	I	Querétaro	CNOP
Gandarilla Avilés Emilio (Gómez de Dávila Rosa)	VII	D.F.	CNOP
Garza Zamora Tiburcio (Villarreal Montemayor Ruperto)	I	Tamaulipas	CNOP
Gómez Lerma Enrique (Lona Quezada Pedro)	II	Guanajuato	CNOP
González Saénz Leopoldo (Garza y Garza Alfonso)	I	Nuevo León	CNOP
Guerrero Rico Javier (Montes Redondo Salvador)	VII	Guanajuato	CNOP
Hank González Carlos (García Rubio Francisco)	VI	Estado de México	CNOP
Hernández Rojas Adán (Martínez Corrazo Alberto)	XII	D.F.	CNOP
Llorente González Arturo (Lagunas Lastra Ismael)	IX	Veracruz	CNOP
Lomelí Garduño Antonio (Bravo Hernández Daniel)	III	Guanajuato	CNOP
López González J. Jesús (Montaño Montes de Oca Rafael)	XI	D.F.	FTSE
López Portillo Arturo (Zoreda Cebada Humberto)	IX	D.F.	CNOP
Manning Valenzuela Andrés (Cravioto Meneses Adalberto)	I	Hidalgo	CNOP

Martínez de la Vega Francisco <sup>5</sup> (González Loyola Pedro Pablo)	I	San Luis Potosí	CNOP
Martínez Rodríguez Alejandro D. (Camacho Bartola Giraldo)	Único	Baja California Sur (territorio)	CNOP
Morel Peyrefitte Félix (Mac H. Julio)	I	Quintana Roo	CNOP
Montaño Torres José A. (Arellano Tapia Alicia)	V	Sonora	CNOP
Novelo Von Glumer Gastón (Martínez de Castelazo María Luisa)	XIII	D.F.	CNOP
Ochoa Campos Moisés (Alarcón Rojas Andrés)	I	Guerrero	CNOP
Olmos Hernández Salvador (Murillo Luis G.)	V	Veracruz	CNOP
Ortega Calderón Jesús (Tapia Fernández Ignacio)	I	Michoacán	CNOP
Ortiz Armengol Federico (Morales Paz José)	III	Oaxaca	CNOP
Ortiz Ávila José (Negrín Baeza Eduardo)	I	Campeche	CNOP
Peña Manterola Gonzalo (Chávez López Mariano)	XVII	D.F.	CNOP
Ramírez Meza Luis (Mancilla Primitivo Tolentino)	I	Jalisco	CNOP
Rodríguez Flores Porfirio (Espinosa Cerón Norberto)	II	Puebla	CNOP
Rosado Hernández Ma. Luisa (Gallegos Avedaño José L.)	II	Tabasco	CNOP
Salas Armendáriz José Guillermo (Camacho Viuda de Barba Guadalupe)	I	Durango	CNOP
Sánchez Piedras Emilio (López Galindo Nicolás)	I	Tlaxcala	CNOP
Serrano Ramírez Salvador (Munive Alvarado Miguel)	IV	Puebla	CNOP
Tinajero Orosio Manuel (Arenas Sánchez Pablo)	I	Guanajuato	CNOP

Vallejo Novelo José (Mezquita Cisneros Bruno I.)	III	Yucatán	CNOP
Vargas Garibay Rubén (Méndez Solórzano Salvador)	IX	Michoacán	CNOP
Villarreal Villarreal Aarón (Domínguez Lecea Jacobó)	III	Nuevo León	CNOP
<b>Sin sector localizado</b>			
Arguello Castañeda Francisco (Quiñones León Francisco)	III	Chiapas	-----
Corzo Blanco Esteban (Castellano Hernández Augusto)	IV	Chiapas	-----
López Trinidad Juan (Chamlati Trinidad Jorge)	V	Chiapas	-----
Marín y Kall Rubén (Tapia Hernández Filemón)	XVI	Distrito Federal	-----
Olea Enríquez Miguel A. (Fernández Fernández Bonifacio)	I	Chihuahua	-----
Sabines Gutiérrez Juan (Conteras Camacho Máximo)	I	Chiapas	-----
Valdovinos Rodríguez José (Andonegui González Fernando)	VII	Jalisco	-----
Varela Alvarado Herón (Guillén de la Barrera Efraín)	V	Guerrero	-----
<b>Otros partidos</b>			
<i>Nombre</i>	<i>Partido</i>	<i>Distrito</i>	<i>Entidad</i>
Brambila Gómez Germán (Carmen Moreno José)	PAN	II	Baja California Norte
Castillo Solter Manuel (Galindo Pichardo Jesús)	PARM	I	Morelos
García Sela Miguel (Cordero Jiménez Sebastián)	PARM	III	Puebla

Gómez Mont Felipe <sup>6</sup> (Bayón Arciniega José)	PAN	III	D.F.
Haro Rodríguez Jaime <sup>7</sup> (Segura Dorantes Ana María)	PAN	I	Zacatecas
López y López Antonio (Benavides Bazán Jesús)	PAN	V	Puebla
Molina Castillo Eduardo José (Ríos Lizcano Humberto)	PAN	I	Yucatán
Rabadán Santana del Arenal Macrina (Salgado de Figueroa Eladia)	PPS	II	Guerrero
Zebadúa Liévano José Humberto (Cepeda Ramos Jorge Octavio)	PAN	II	Chiapas
<p><sup>1</sup>Falleció el propietario y entró en funciones el suplente.  <sup>2</sup>Falleció el propietario y entró en funciones el suplente.  <sup>3</sup>Solicitó licencia y entró en funciones el suplente.  <sup>4</sup>Falleció el propietario y entró en funciones el suplente.  <sup>5</sup>Solicitó licencia y entró en funciones el suplente.  <sup>6</sup>La fórmula fue aprobada pero ni el titular ni el suplente rindieron protesta.  <sup>7</sup>La fórmula fue aprobada pero ni el titular ni la suplente rindieron protesta.  Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados LX Legislatura, <i>Diputados Integrantes de la XLIV Legislatura</i>, Centro de Documentación, Información y Análisis, Biblioteca Virtual, Documento PDF, Mayo, 2008 (se puede consultar en <a href="http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/leg27-60.htm">http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/leg27-60.htm</a>); Octavio Rodríguez Araujo, "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en <i>Estudios Políticos</i>, FCPyS-UNAM, 1ª época, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975; y Roderic I Camp, <i>Mexican political biographies, 1935-1975</i>, The University of Arizona Press, 1978.</p>			

<b>II. Relación de diputados propietarios y suplentes de la XLV Legislatura, por sector de origen, 1961-1964</b>			
<b>PRI</b>			
<b>Sector Obrero</b>			
<i>Nombre</i>	<i>Distrito</i>	<i>Entidad</i>	<i>Dependencia</i>
Álvarez González Manuel (Rendón Blanco Miguel)	X	Distrito Federal	CTM
Araiza López Carmen (López Gómez Camilo)	II	Aguascalientes	CTM
Camero Cardiel Ricardo (Silva Ochoa J. Guadalupe)	V	Tamaulipas	CTM
Carrillo Echevestre Salvador (Arzate Sánchez Alejandro)	XIX	Distrito Federal	CTM
Díaz Carlos L. (Antúnez Barrera Humberto)	XIII	Distrito Federal	CTM
Gamboa Pascoe Joaquín (Guerrero Manríquez Pedro)	XVIII	Distrito Federal	CTM
García Pérez Rodolfo (Aguilar Castro Juan)	XII	Distrito Federal	CROC
Jiménez Hernández Antonio (Camarillo Ochoa Eleazar)	IV	Puebla	CROM
Ramírez Martínez José Antonio (Samaniego Nevárez Jesús)	IV	Durango	CTM
Rangel Meléndez Enrique (Arteaga Saavedra Roberto)	IX	Guanajuato	CROC
Rosa Sánchez Félix de la (Tijerina Ortegón Pedro)	III	Coahuila	CTM
Saavedra Albíter Abraham (Macedo Estrada Fernando)	I	México	CROC
<b>Sector Campesino</b>			
Aguilar Garibay Luis (Servín Orozco)	IV	Michoacán	CNC
Aguilar Irungaray José (Primo Corral Manuel)	II	Chihuahua	CNC

Aguilar Ortiz Eligio (Rosales Ángeles Salvador)	VII	Michoacán	CNC
Aguirre Beltrán Gonzalo (Fentanes Cuneo Humberto)	XII	Veracruz	CNC
Álvarez Nolasco Ernesto (Robles Quintero José María)	I	Sinaloa	CNC
Arellano Sandria Eduardo S. (Anaya Jiménez Gonzalo)	V	Veracruz	CNC
Arias Nuville Eduardo (Sánchez Pinto Faustino)	V	México	CNC
Arteaga Santoyo Armando (Cuevas Cantú Leonides)	IV	Nuevo León	CNC
Aubanel Vallejo Gustavo (Siordia Dávalos Alfonso)	II	Baja California (estado)	CNC
Barrios Villalobos Froylán (Arana Morales Jesús)	IX	México	CNC
Bautista O'Farril Gonzalo (Godínez Orta Irene)	V	Puebla	CNC
Benítez Villalpando Daniel (Domínguez Rivero Leonel)	VI	México	CNC
Borrego Zamudio Gilberto (López Lerma Raymundo)	III	Sonora	CNC
Bourell Vda. de Galván, Irene (Contreras García Abraham)	VII	Veracruz	CNC
Bravo Valencia Enrique (Hernández Miranda Jorge)	V	Michoacán	CNC
Camacho Ambrosio Heriberto (Morán Ramírez Miguel)	VI	Oaxaca	CNC
Campoy Campoy Gerardo (Arguelles Obregón Román)	IV	Sonora	CNC
Campuzano Barajas Daniel (Ordoñez Mejía Roberto)	III	Hidalgo	CNC

Carreón Florián Agustín (Chávez Córdova Guillermo)	II	Michoacán	CNC
Ceballos Gómez Bernardo (Espejel Espejel Salvador)	II	Tlaxcala	CNC
Cervantes Corona José Guadalupe (López de la Torre Aurelio)	III	Zacatecas	CNC
Contreras Camacho Máximo (Cruz Vals Enrique)	IV	Chipas	CNC
Corona Bandín Salvador (Nuño Guerrero Clemente)	IX	Jalisco	CNC
Coronado Gutiérrez Agustín (Torrea Aria Gustavo de la)	XII	Jalisco	CNC
Díaz López Heliodoro (Moral Ramírez Cuara del)	III	México	CNC
Díaz Rubio Melchor (Correa Osornio Lázaro)	VIII	Michoacán	CNC
Domene Flor Juan José (Santos Careaga Pantaleón de los)	III	Tamaulipas	CNC
Fernández Aguirre Braulio (Siller Rodríguez Rodolfo)	II	Coahuila	CNC
Figueroa Tarango Fernando (Miramontes Maldonado Enrique)	V	Chihuahua	CNC
García Estévez Leopoldo (Gómez Hernández Flavio)	II	Nayarit	CNC
García Rojas Antonio (Aguilar Mendoza Marciano)	II	Tamaulipas	CNC-STPRM
Gómez Centeno Teófilo (Domínguez Paulín Arturo)	II	Querétaro	CNC
González Caballero Amadeo (Vargas Sánchez Arturo M.)	XIII	Veracruz	CNC
González Cortázar José (Gutiérrez Rivera Alfredo)	VII	Jalisco	CNC

González Ocampo Luis <sup>1</sup> (Hurtado Olivares Quintín)	III	Baja California Norte (estado)	CNC
Guerra Hinojosa Manuel (Gómez Reyes Isidro)	IV	Tamaulipas	CNC
Guerrero Carreón Aurelio (Yrizar Ruíz Rafael)	II	San Luis Potosí	CNC
Guevara Ramírez Simón (García Garnelo Abel)	V	Guerrero	CNC
Guzmán Vázquez Esteban (Brown Gutiérrez Oscar)	IV	Coahuila	CNC
Hernández González Amador (Domínguez y D. Gabriel)	VI	Puebla	CNC
Hernández y Hernández Rubén (Tenorio Cortés Gilberto)	IX	Veracruz	CNC
Lagos Beltrán Gabriel (Sánchez Rodríguez Martín)	IV	Guerrero	CNC
Lescieur López Gustavo (Castellanos Jiménez José Oscar)	V	Chiapas	CNC
López Bermúdez José (Lira Leyva Carlos)	VIII	Guanajuato	CNC
López Díaz María (Pineda Flores Israel)	II	Guerrero	CNC
López Sención David (Rangel Bastida Wenceslao)	II	México	CNC
Loret de Mola Mediz Carlos (Sozaya Raz Melchor)	III	Yucatán	CNC
Lugo Verdugo Félix Alfonso (Chávez M. Armando)	IV	Chihuahua	CNC
Mayoral Espinosa Guillermo (Guerrero Gómez Salvador)	V	Jalisco	CNC
Méndez Luna Benjamín (Rivera León Luis)	IX	Puebla	CNC
Merino Pintado Voltaire (Rosado Sastre Roberto)	II	Tabasco	CNC
Meza Zayas Ezequiel (Martínez Anaya Guillermo)	VII	Puebla	CNC
Moguel Esponda Arturo (Celorio P. Vda. de Roveló María)	VI	Chiapas	CNC



Moreno Moreno Manuel (Zúñiga Flores Isaura)	VII	Guanajuato	CNC
Muñiz Leija Dustano (Garza Garza José Antonio)	V	Nuevo León	CNC
Narcia Ruíz Amadeo (Aguilar Paniagua Abraham)	II	Chiapas	CNC
Nieto Flores Fidel (Martínez Martínez Gregorio)	IV	San Luis Potosí	CNC
Nieto García Federico (Becerril Estrada Armando)	VII	México	CNC
Noble Pérez Contrán (Calva Olguin Joaquín)	IV	Hidalgo	CNC
Ortega Grapaín Pío (Hernández Casanova José Julio)	I	Oaxaca	CNC
Ortega Lozano Leopoldo (Nájera Gómez Caña Humberto)	III	Guerrero	CNC
Ortiz Ruíz Jesús (Cruz Serrano Covarrubias María)	I	Sonora	CNC
Pacheco Álvarez Enrique (Cruz Pantoja Gilberto)	VII	Oaxaca	CNC
Pasos Peniche Manuel (Reyes Andrade Joaquín)	II	Yucatán	CNC
Pérez Ávalos Elías (Pérez Zepeda David)	IX	Michoacán	CNC
Pérez Gutiérrez Silverio (Trueba Ruíz Marciano)	VIII	México	CNC
Pérez Vela Muñoz Juan (Bravo Bravo Cirilo)	VI	Guanajuato	CNC
Ramírez Mijares Oscar (Mar Zúñiga Santiago)	XXI	Distrito Federal	CNC
Reyes Heroles Jesús (Vargas Segura Lázaro)	II	Veracruz	CNC
Rincón Serrano Romeo (Cancino Gordillo Pedro J.)	III	Chiapas	CNC
Robles Flores Florentino (Ruesga García Salvador)	XI	Jalisco	CNC
Rodríguez Gómez Francisco (Anaya Gómez Carlos)	VI	Jalisco	CNC
Rodríguez Ramírez Eliseo (Juan Rizo Margarito)	V	Guanajuato	CNC

Rodríguez Rodríguez Miguel Ángel (García Hernández Nicolás)	VIII	Veracruz	CNC
Rojo Lugo Jorge (Romero Trejo Anatolio)	V	Hidalgo	CNC
Romero de Velasco Flavio (Armas González José G.)	III	Jalisco	CNC
Ruvalcaba Sánchez Filiberto (Avalos Alvarado Salvador)	VIII	Jalisco	CNC
Ruiseco Avellaneda Alfredo (Málaga Rojas Herminio)	II	Colima	CNC
Ruíz Jiménez Baltasar (León Guevara Avelino de)	III	San Luis Potosí	CNC
Ruíz Soto Agustín (Martínez Rivas Antonio)	III	Durango	CNC
Sansores Pérez Carlos (Espadas Barrera Jenaro)	II	Campeche	CNC
Santiago López Humberto (Rodríguez Meza Margarita)	XXIV	Distrito Federal	CNC
Santibáñez Fernández Rafael (Valenzuela Vera Gilberto)	I	Veracruz	CNC
Sarmiento Sarmiento Manuel (García Castro Manuel de Jesús)	II	Sinaloa	CNC
Saucedo Meléndez José (Carillo Berúmen Juan Manuel)	II	Zacatecas	CNC
Sodi del Valle Manuel (Iglesias Meza Manuel)	VIII	Oaxaca	CNC
Suárez Molina José Luis (Ramírez Pérez Antonio)	II	Hidalgo	CNC
Tista Montiel Ciriaco (Zamora Palafox Enrique)	III	Puebla	CNC
Torres Torija Carlos V. (Ceja Galindo Amado)	IV	Veracruz	CNC
Varela Sierra Everardo (Castillo Castillo Fernando)	IX	Oaxaca	CNC
Vargas Martínez Melitón (Álvarez Moguel Emilio)	V	Oaxaca	CNC

Vasconcelos Morales José (Rodríguez Morfín Guillermo)	XIV	Veracruz	CNC
Vázquez Colmenares Genaro (Bravo Ahuja Rodrigo)	IV	Oaxaca	CNC
Velasco Vargas Juan (Bautista Adame Enrique)	VI	Michoacán	CNC
Vergara Jiménez Jorge (Gómez Díaz Israel)	X	Puebla	CNC
Viñals Carisi Luis (Garcés Mayaudón Rodolfo)	VIII	Puebla	CNC
Viñas Zunzunegui José (Villegas Sánchez ayundo)	III	Veracruz	CNC
Zermeño Venegas José Félix (Guzmán Guzmán J. Concepción)	IV	Jalisco	CNC
<b>Sector Popular</b>			
Abarca Calderón Jorge (Espinosa Segura Haidé)	I	Distrito Federal	CNOP
Aguirre Alegría Francisco (Ruíz Madero Ramiro)	XV	Distrito Federal	FSTSE
Aguirre Palancares Norberto (Miranda Barriquete Ernesto)	III	Oaxaca	CNOP
Aguirre Samaniego Manuel Bernardo (Romo Ortiz Francisco)	I	Chihuahua	CNOP
Alba Arroyo Miguel de (Mendoza Trujillo Amalia)	II	Jalisco	CNOP
Aranda Guedea Enrique (Carreño Rangel Guadalupe)	II	Guanajuato	CNOP
Arellano Tapia Alicia (Flores Valdés Jorge)	II	Sonora	CNOP
Arévalo Gardoqui Gustavo (Garzón Santibañez Alfonso)	I	Baja California Norte (estado)	CNOP
Báez Santoyo María del Refugio (Retamosa Reinaga Alejandra)	III	Sinaloa	CNOP

Betancourt Hernández Antonio (Leal Longoria José)	IV	Zacatecas	CNOP
Calatayud González Joaquín (González Rojas Pascual)	X	Veracruz	CNOP
Cárdenas García Virgilio (Villarreal Ayala Filiberto)	III	Nuevo León	CNOP
Carrillo Durán Ricardo (Delgado Urías Roberto)	III	Chihuahua	CNOP
Castellot Madrazo Gonzalo (Peña Hernández José María de la)	XVII	Distrito Federal	CNOP
Castro Villapando Salvador (Fuentes Díaz Vicente)	I	Guerrero	CNOP
Cervantes Hernández Anselmo (Sánchez Hernández Filemón)	I	Tlaxcala	CNOP
Díaz Montero Martín (Parra García Leopoldo)	VI	Veracruz	CNOP
Echeverría Álvarez Rodolfo (Covarrubias Blancas Tomás)	VI	Distrito Federal	CNOP
Elizondo Martínez Noe (Morales Morales Francisco)	I	Nuevo León	CNOP
Fernández Austri Mercedes (Moral Flores Luis del)	IX	Distrito Federal	CNOP
Figueroa Velasco Juan (Funes Méndez Andrés)	II	Puebla	CNOP
Franco López Daniel (Chávez Sámano Antonio)	I	Michoacán	CNOP
Gamboa Cano Rafael (Rueda Escobar Oscar)	I	Chiapas	CNOP
García Pacheco Sixto (Gómez Rivas Hugo Arnoldo)	V	San Luis Potosí	CNOP
García Silva Francisco (García González Francisco)	II	Distrito Federal	CNOP
González Gómez Javier (Reyes Cruz Gustavo)	VIII	Distrito Federal	CNOP
González Lobo Salvador (López Ramos Nemesio)	I	Coahuila	CNOP

Guerra Barrera Advento (Herrera Flores Oscar)	I	Tamaulipas	CNOP
Guzmán Orozco Renaldo (Gómez Salas Juan)	XX	Distrito Federal	CNOP
Lamadrid Sauza José Luis (Weeks López Roberto)	I	Jalisco	CNOP
López Avitia Salvador (Castillo Mota Juan José)	XVI	Distrito Federal	CNOP
Luque Loyola Eduardo (Alexánder Hernández Alfonso)	I	Querétaro	CNOP
Márquez Escobedo Manuel B. (Bravo Araujo José E.)	IV	Guanajuato	CNOP
Márquez Ramos Francisco (Rojas Romero Andrés)	I	Puebla	CNOP
Mata López José Guadalupe (Preciado Gómez Guillermo)	X	Jalisco	CNOP
Mena Mena Neftalí (Ortíz Martínez Alfonso)	IV	Distrito Federal	CNOP
Méndez Barraza Alfonso (López Mauricio Benito)	I	Zacatecas	CNOP
Mora Martínez Manuel Rafael (Méndez Almeida José del Carmen)	I	Tabasco	CNOP
Moreno Zermeño Rodrigo (Rivera Juárez Isidro)	III	Guanajuato	CNOP
Navarro Encinas Antonio (Alvarado Arámburu Alberto)	I	Baja California Sur (Territorio)	CNOP
Noris Saldaña Joaquín (González Zúñiga Bartolo)	IV	Sinaloa	CNOP
Orozco Mendoza Manuel (Figueroa Jiménez Antonio)	II	Oaxaca	CNOP
Ortiz Lagunes Vicente (Aguirre Campos Emilio)	XI	Veracruz	CNOP
Pavón Bahaine Manuel (Reyes Ruíz Armida del Carmen)	I	Campeche	CNOP
Paz Ángeles Delio (Salazar González Pedro)	I	Quintana Roo (Territorio)	CNOP

Quiroz Sánchez Jorge (Zenteno Ramírez Samuel)	I	Hidalgo	CNOP
Rivera Marín María Guadalupe (Rocha Cordero Jorge Aurelio)	XXII	Distrito Federal	CNOP
Rivera Uribe Diódoro (Peralta Colín Susana)	I	Morelos	CNOP
Rodríguez Pérez José Carmen (Gonzalo Moya Ramiro)	II	Nuevo León	CNOP
Sánchez Henkel Benito (Guadarrama José Javier)	IV	México	CNOP
Sánchez Mireles Rómulo (Mora Plancarte Norberto)	XIV	Distrito Federal	FSTSE
Sólorzano Gutiérrez Guillermo (Cobián Pérez Miguel)	VII	Distrito Federal	CNOP
Soto Rodríguez Virginia (Macías Luna Luis)	I	Guanajuato	CNOP
Torres Mesías Luis (Ancona Fierros Juan de Dios)	I	Yucatán	CNOP
Trujillo Miranda Manuel (Díaz de León Gil Joaquín)	I	Aguascalientes	CNOP
Valdés Flores Oscar (Zatarain del Valle María)	I	Durango	CNOP
Vargas Mac Donald Antonio (González Piñon Fernando)	XXIII	Distrito Federal	CNOP
Vázquez Campos Luis (Vázquez Rubén Maurilio)	VI	Guerrero	CNOP
Vivanco Miranda Agustín (Morales Jiménez Alberto)	V	Distrito Federal	CNOP
Zapata Vela Carlos (Santoyo María Guadalupe)	XI	Distrito Federal	CNOP
<b>Sin sector localizado</b>			
Muñoz Anaya Alfonso (Hernández Ramos Joel)	II	Morelos	-----
Salas Rodríguez Gonzalo (Pérez Ramírez Amador)	II	Durango	-----

<b>Otros partidos</b>			
<i>Nombre</i>	<i>Partido</i>	<i>Distrito</i>	<i>Entidad</i>
Blanco Sánchez Javier (Aransti Garay José Luis)	PAN	III	Distrito Federal
Chavira Becerra Carlos (Pazos Cano Manuel)	PAN	VI	Chihuahua
Garibay Sánchez Carlos (Hernández Pizano Juan)	PAN	I	Colima
Guerrero Briones Alfonso (Vázquez Cruz Nicolás)	PAN	I	San Luis Potosí
Moreno Valdés Rafael (Lara López Antonio)	PAN	III	Michoacán
Sthepens García Manuel (Navarro Rivera Genaro)	PPS	I	Nayarit
<p><sup>1</sup>Fallece el propietario y entra en funciones el suplente.  Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados LX Legislatura, <i>Diputados Integrantes de la XLIV Legislatura</i>, Centro de Documentación, Información y Análisis, Biblioteca Virtual, Documento PDF, Mayo, 2008 (se puede consultar en <a href="http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/leg27-60.htm">http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/leg27-60.htm</a>); Octavio Rodríguez Araujo, "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en <i>Estudios Políticos</i>, FCPyS-UNAM, 1ª época, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975; y Roderic I Camp, <i>Mexican political biographies, 1935-1975</i>, The University of Arizona Press, 1978.</p>			

### III. Relación de diputados propietarios y suplentes de la XLVI Legislatura, por sector de origen, 1964-1967

#### PRI

#### Sector Obrero

<i>Nombre</i>	<i>Distrito</i>	<i>Entidad</i>	<i>Organización</i>
Anderson Nevárez Hilda (Arias Ochoa Leopoldo)	XIII	Distrito Federal	CTM-STIRT
Barragán Camacho Salvador (Río Cruz José Bruno)	V	Tamaulipas	STPRM
Calleja García Juan Moisés (Salinas Vázquez José)	X	Distrito Federal	CTM
Camacho Salgado Rafael (Estévez Leyva Darío)	IV	Guerrero	CTM
Camarena López Domingo (Pérez Guajardo Efrén)	III	Guanajuato	CTM
Castro Cabrera Samuel (Beltrán Flores Carlos)	I	Sinaloa	CTM
Contreras Carrillo Manuel (Morales Vargas Manuel)	XIV	Distrito Federal	CTM
Hernández Loza Heliodoro (Flores Navarro J. Ventura)	II	Jalisco	CTM
Lagarda Palomares Ángel (Vargas Cuéllar Víctor)	II	Tamaulipas	STPRM
Martínez Rodríguez José María (Aguilar Vázquez Salvador)	X	Jalisco	CTM-Azucarero
Moheno Velasco Rubén (Galván Chávez Abel)	III	Jalisco	STFRM
Padilla Flores Salvador (Ruíz Sosa Adolfo)	XIX	Distrito Federal	CTM
Padilla Rodríguez Francisco (Navarro Sánchez Gonzalo)	III	Coahuila	CTM
Pastrana Castro Gonzalo (Galván Figueroa Esther)	I	Morelos	CTM
Pavón Rosado Pablo (Rodríguez Fuster Brigida)	XIV	Veracruz	CTM



Pérez Ríos Francisco (Rodríguez Alcaine Leonardo)	II	Estado de México	STERM
Reyes Acevedo Jesús (Ibarra Rayas Jesús)	II	Durango	CTM
Rivera Anaya Manuel (Razo Espinosa Dionisio del)	II	Puebla	CROC
Rodríguez Cano Francisco (Fernández Gómez José)	II	Veracruz	CTM
Rodríguez Leija Salvador (Grajales Caracas Consuelo)	IV	Distrito Federal	STFRM
Rodríguez Ortiz Adolfo (Ortiz Arechar Arturo)	II	Zacatecas	CTM
Silva Romero Francisco (Madrigal Vázquez Rafael)	IV	Jalisco	CTM
Torres Calderón Enrique (Oropeza Cerón José)	XVIII	Distrito Federal	CTM
Vázquez Pérez Antonio (Guerrero Tarquín Alfredo)	IX	Guanajuato	CTM
Vivanco García Pedro (Pulido Valdez Eleazar)	III	Veracruz	STPRM
Zentella Ascencio Ramón (Oropeza Gómez Carlos)	XVI	Distrito Federal	CTM
<b>Sector Campesino</b>			
Alarcón Fregoso Francisco (Osuna y Osuna Jorge Luis)	IV	Sinaloa	CNC
Álvarez Flores Rodolfo (Montes Martínez Ignacio)	VII	Oaxaca	CNC
Álvarez Gutiérrez Raúl (Muñoz Hernández Guillermo)	VI	Jalisco	CNC
Andraca Malda Juan (García Silverio Faustino)	VI	Guerrero	CNC
Ángel Fuentes César del (Gutiérrez Calderón César)	IV	Veracruz	CNC
Balboa Escobar Gilberto (Lara Penagos Ignacio)	IV	Chiapas	CNC
Bautista Adame Enrique (Navarro Quiroz Guillermo)	VI	Michoacán	CNC

Bobadilla Romero Manuel (Moraga Bórquez Mario)	III	Sonora	CNC
Cárdenas Martínez Ladislao (Soto Guerrero Gregorio)	III	Tamaulipas	CNC
Castillo Borzani Alfonso (Pascual Hernández Manuel)	VIII	Puebla	CNC
Chávez Hernández José Servando (Ruiz Balderas Wilfrido)	VII	Michoacán	CNC
Chiquillo Juárez José (Ruiz Pérez Rodolfo)	VII	Estado de México	CNC
Colín Sánchez Mario (Pérez Alcántara Maximino)	V	Estado de México	CNC
Contreras Miranda Gregorio (Martín Barba José)	VII	Jalisco	CNC
Cordera Paredes Rafael (Suárez Origel Antonio)	II	Colima	CNC
Danton Rodríguez Luis (Rangel López Matilde)	I	Guanajuato	CNC
Duarte Jiménez Manuel (Mendoza López Luis)	I	Sonora	CNC
Ducoing Gamba Luis H. (Arroyo Celedón J. Jesús)	VI	Guanajuato	CNC
Espinosa Granados Fabio (Bauza Romero Magda)	II	Yucatán	CNC
Félix Serna Faustino (Reyna Celaya Alfonso)	II	Sonora	CNC
Fernández Enríquez Aurelio (Castillo Estrada Pedro)	IV	Oaxaca	CNC
Fierro Encinas Armando (Aguirre Miranda Rosa)	III	Baja California Norte (estado)	CNC
Figueroa Figueroa Rubén (Molina Miranda Daniel)	II	Guerrero	ACRM
Franco Sánchez Domingo (Vargas Ortiz Raúl)	II	Hidalgo	CNC
García Aguilar José Dolores (Ehuan Yeh Felipe)	II	Campeche	CNC
García López Domingo (Arroyo Domínguez José)	IV	Michoacán	CNC
García Santacruz Jesús (Escobar Vejar Lorenzo)	IX	Michoacán	CNC

Gascón Hernández Miguel (Martínez Sánchez José)	III	San Luis Potosí	CNC
Gómez Villanueva Augusto (Torres Escobedo Enrique)	II	Aguascalientes	CNC
González Alvarado Agustín (Rojas Cruz Cándido)	VIII	Veracruz	CNC
González Blanco Alfonso (Balboa Robles Mario)	VI	Chiapas	CNC
González Flores Rigoberto (Serrano Ramírez Salvador)	IV	Puebla	CNC
González Vargas Enrique (Herrera Gómez Tagle Gildardo)	III	Estado de México	CNC
Granillo Astorga Luis (Pérez Romero Cenobio)	II	Tlaxcala	CNC
Gutiérrez Hernández Arnaldo (Enríquez Chávez Carlos)	V	Chihuahua	CNC
Henestrosa Morales Andrés (Luna Martínez José María)	I	Oaxaca	CNC
Hernández Allende Constancio (Valdivia Gómez Juan)	VIII	Jalisco	CNC
Hernández Gómez Tulio (Zempoaltécatl Tetlacuilo Fausto)	I	Tlaxcala	CNC
Huerta Pérez Jorge (Guevara Minor José)	IX	Puebla	CNC
Iglesias Hernández Serafín (Contreras García Abraham)	VII	Veracruz	CNC
Jiménez Ruiz Eliseo (Sánchez Contreras Wilfrido)	II	Oaxaca	CNC
Leal Domínguez Ramiro (Martínez Salas Lucio)	XIII	Veracruz	CNC
Legaspi Donis Raúl (Chanes Montes de Oca Enrique)	VIII	Estado de México	CNC
León Cruz José (Chapa Castañón Oscar)	V	Chiapas	CNC
Limón Muñoz José de J. (Michel Vega Javier)	XII	Jalisco	CNC

Linares Zambrano Eloy (Hernández Cortés Federico)	VII	Puebla	CNC
Lince Medellín Raúl (Tovar González Andrés)	I	Veracruz	CNC
López Peimbert Jaime (Hernández Trejo Jesús)	V	Hidalgo	CNC
Lozano Ramírez Raúl (Castillo Díaz Gustavo)	IV	Hidalgo	CNC
Luna Kan Francisco (Caamal Pablo)	III	Yucatán	CNC
Malo Paulín Heberto (Vega Pérez Leonardo)	III	Hidalgo	CNC
Marín Retif Enrique (Zafra Hernández Ruperto)	V	Puebla	CNC
Martínez Trejo Gustavo (Pérez Aguirre Heriberto)	VIII	Oaxaca	CNC
Morales Blumenkron Guillermo (Herrera Gravioto Ramón)	X	Puebla	CNC
Morales Corrales Humberto (Mondaca Robles Pedro)	II	Sinaloa	CNC
Moreno Jiménez Jesús (Gonzalo Cano Ernestina)	VIII	Estado de México	CNC
Moreno Tenorio Bonifacio (González Organo J. Félix)	XXIV	Distrito Federal	CNC
Murguía González Pastor (Ocampo Manzanares Víctor Manuel)	X	Veracruz	CNC
Muro Saldívar José (Estrada González Ángel)	III	Zacatecas	CNC
Nuñez Guzmán Marina (Guzmán Iserio Saturnino)	II	Nayarit	CNC
Osorio Marbán Miguel (Sánchez Molina Antonio)	III	Guerrero	CNC
Osuna Pérez Juan de Dios (Gómez Gómez Ernesto)	I	Estado de México	CNC
Pérez Cámara Carlos (Dorantes Salazar Rodolfo)	I	Campeche	CNC
Pliego Noyola Antonio (Samano Salgado Adalberto)	II	Morelos	CNC

Ramírez Ladewig Carlos (Márquez Huizar Víctor Manuel)	V	Jalisco	CNC
Reyes Aguilera Alfonso (Pérez Gutiérrez Alfonso)	II	Coahuila	CNC
Reyes Hernández Raúl (Rubio Sataray Pedro)	VIII	Michoacán	CNC
Reyes Rodríguez Ernesto (Pimentel Ramos Alfredo)	III	Michoacán	CNC
Ricavar García Librado (Pozos Caro Julián)	V	San Luis Potosí	CNC
Rossano Fraga Rodolfo (Balderrama García Felipe)	VI	Puebla	CNC
Ruíz González Pedro (Cortés Hurtado Antonio)	IV	Zacatecas	CNC
Salgado Paéz Vicente (Fernández Martínez Enrique)	V	Guanajuato	CNC
Solís Carrillo Pablo (Pérez Cázares Filemón)	III	Puebla	CNC
Taracena Alpuín Rosendo (Zurita Zurita Luis Antonio)	II	Tabasco	CNC
Torres Márquez Jesús (Díaz Moncada Fernando)	IX	Oaxaca	CNC
Tudón Hurtado Luis (Gutiérrez Compeán Mauro)	IV	San Luis Potosí	CNC
Urzúa Flores Ma. Guadalupe (Villafana Covarrubias Francisco)	XI	Jalisco	CNC
Vasconcelos de Berges Justina (Carrasco Palacios Diódoro)	V	Oaxaca	CNC
Vázquez Oseguera Gabino (Arias Sánchez Alfonso)	V	Michoacán	CNC
Villalobos Chaparro Florentina (Pineda Casas Román)	II	Chihuahua	CNC
Zaleta de Elsner Luz María (Ascencio Navarrete José Antonio)	II	Quintana Roo	CNC
Zárate Aquino Manuel (Álvarez Martín José Manuel)	VI	Oaxaca	CNC

<b>Sector Popular</b>			
Aguilar Paniagua Abraham (Salinas Gómez Héctor)	II	Chiapas	CNOP
Algaba Gómez Tomás (Galindo Villarreal José Dimas)	I	Coahuila	CNOP
Alvarado Arámburo Alberto (Salido Almada Crisóforo)	II	Baja California Sur (Territorio)	CNOP
Andrade del Rosal Martha (Barrera Fernández Miguel)	XII	Distrito Federal	CNOP
Aranda Torres Luis (Ayala Fausto José)	II	Guanajuato	CNOP
Arroyo Damián Agustín (Martínez Aguado Luis)	VIII	Guanajuato	CNOP
Berrueto Ramón Mauro (Flores Peña Amado)	IV	Coahuila	CNOP
Bustamante Vasconcelos Juan (Toledo de Ramírez María)	III	Oaxaca	CNOP
Cancino Casahonda Jesús (Rincón Castillejos Martha Luz)	I	Chiapas	CNOP
Cárdenas Andrade Eugenio (Romero Castillos Luis)	I	Nayarit	CNOP
Carrillo Marcor Alejandro (González Rodríguez Nicolás)	XVII	Distrito Federal	CNOP
Castro Elías Miguel (Lobato Cerón Hermenegildo)	IX	Veracruz	CNOP
Catalán Guevara Arquímedes (Álvarez Iriarte Crisóforo)	V	Guerrero	CNOP
Covián Pérez Miguel (Martínez Ramos Dimas)	XXI	Distrito Federal	CNOP
Cobos Panamá José Antonio (Villasana Jiménez Cipriano)	XII	Veracruz	CNOP
Covarrubias Chacón Ricardo (Santana Martínez Anastasio)	V	Nuevo León	CNOP
Domínguez Paulín Arturo (Vega Pérez J. Concepción)	II	Querétaro	CNOP

Femat Esparza Antonio <sup>1</sup> (Díaz de León Jorge)	III	Aguascalientes	FSTSE
Fuentes Díaz Vicente (Bernal Castañón María Teresa)	I	Guerrero	CNOP
Gallardo González Celia (Alvarado Vega José)	I	Michoacán	FSTSE
Gámiz Fernández Everardo (Macías Guevara Raúl)	V	Distrito Federal	FSTSE
Gandarilla Avilés Emilio (Nieto Valdez Blas)	IX	Distrito Federal	CNOP
García Martínez Pedro (González Soto Armando)	IV	Chihuahua	CNOP
Gómez Guerra Enrique (Jiménez Díaz José)	VII	Guanajuato	CNOP
González Gutiérrez Mariano (García Soto Julia)	I	Tamaulipas	CNOP
González Herrera Saúl (Campoya Almazán Amador)	I	Chihuahua	CNOP
González Piñón Fernando (Almaraz Espinoza Ascensión)	XXIII	Distrito Federal	CNOP
González Saenz Leopoldo (Chavarría Treviño Fulberto)	I	Nuevo León	CNOP
Guerrero Ortiz Arturo (Peña Peña Antonio)	I	Querétaro	CNOP
Gurría Ordoñez Manuel (Ramón Ramón Manuel)	I	Tabasco	CNOP
Hernández Posadas Mario (Sánchez Hernández Juan)	VI	Veracruz	CNOP
Lezama Gil Raúl (Torre Grajales Salvador de la)	III	Chihuahua	CNOP
Llerenas Ochoa Mario (Mejía Juan Eusebio)	I	Colima	CNOP
López Naranjo Enrique (Rodríguez Espinosa José)	II	Michoacán	CNOP
López Portillo Arturo (Velásquez Uribe Agustín)	I	Distrito Federal	FSTSE
Macedo Enedino Ramón (Aragón Sánchez Fernando)	IX	Estado de México	FSTSE

Martínez Domínguez Alfonso (Garza Ayala Antonio)	IV	Nuevo León	CNOP
Martínez Manatou Antonio (Esquivel Cisneros Manuel)	XX	Distrito Federal	CNOP
Meraz Nevárez Braulio (Rodríguez Díaz J. Inés)	IV	Durango	CNOP
Molina Reyes Guillermo (Castañeda Ornelas Enrique)	IV	Estado de México	CNOP
Navía Millán Aurora (Guerrero Encinas J. Cruz)	I	Zacatecas	CNOP
Noriega Magaña José (Hirales Corral Dionisio)	I	Baja California Norte (estado)	CNOP
Ochoa Rodríguez Guillermo (González Alvarado José)	III	Nuevo León	CNOP
Origel Salazar Manuel (Ostos Mora René)	VIII	Distrito Federal	CNOP
Padilla Gutiérrez Raúl (Palencia Murillo José Vicente)	I	Jalisco	CNOP
Priego Ortiz Luis (Pequeño Pedroza Tito)	XI	Distrito Federal	CNOP
Ramírez y Ramírez Enrique (Gutiérrez Gutiérrez Alfonso)	III	Distrito Federal	CNOP
Rendón Valdez Lauro (Hernández Cervantes Manuel)	IV	Tamaulipas	CNOP
Rivera Rueda Rodolfo (Bartiloti Perea Pedro Luis)	XV	Distrito Federal	FSTSE
Rodríguez Álvarez José (Delgado Calzada Pedro)	II	San Luis Potosí	CNOP
Rodríguez Solórzano Ángel (Lugo Vda. de Rueda León Josefina)	I	Durango	CNOP
Salgado Medrano Joaquín (Arriaga Ruíz Rigoberto)	III	Sinaloa	CNOP
Sánchez Dosal Carlos (Guadarrama Jiménez Leonides)	VII	Distrito Federal	CNOP
Sánchez de Mendiburu Fidelia (Vidal Rivero Miguel F.)	I	Yucatán	CNOP



Santana Cobián Luis Mario (Cedillo López Fausto)	II	Baja California Norte (estado)	CNOP
Santibañez Patiño Luis (Fied Romero Eduardo)	VI	Distrito Federal	SML
Torres Ariceaga Diana (Portillo Pérez Antonio)	I	San Luis Potosí	CNOP
Trejo Hernández Melquiades (Gómez Salinas José)	I	Puebla	CNOP
Treviño Garza Arnulfo (Lazcano Elizondo Félix)	II	Nuevo León	CNOP
Varela Mayorga Juan (López Díaz Vicente)	IV	Guanajuato	CNOP
Vargas Saldaña Mario (Hernández Delgado Manuel)	XI	Veracruz	CNOP
Vázquez Trujillo Arnulfo (Gutiérrez Navarro Macario)	II	Distrito Federal	CNOP
Vega Domínguez Jorge de la (Guillén Ortiz Jorge)	III	Chiapas	CNOP
Velasco Ávilés Humberto (Ortega Portillo Hilario)	I	Hidalgo	CNOP
Velázquez Grijalva Rodolfo (Arredondo Corral Ofelia)	IV	Sonora	CNOP
Vista Altamirano Fluvio (Rincón Hernández Brizio)	V	Veracruz	CNOP
<b>Sin sector localizado</b>			
Madrigal Guzmán Vicente (Rubio Nery José de Jesús)	IX	Jalisco	-----
Martínez Alvidrez José (Domínguez de Marrufo Esperanza)	VI	Chihuahua	-----
Martínez Corbalá Gonzalo (Tinajero Contreras Arturo)	XXII	Distrito Federal	-----
Sánchez García Enrique Wenceslao (Reyes Soto Rodolfo)	III	Durango	-----

<b>Otros partidos</b>			
<i>Nombre</i>	<i>Partido</i>	<i>Distrito/Modo de Representación</i>	<i>Entidad</i>
Aranda Torres Luis Manuel (Ayala Fausto José)	PAN	II /Mayoría	Guanajuato
Ávila Blancas Jorge (Ling Altamirano H. Federico)	PAN	XI /De partido	Distrito Federal
Barragán Rodríguez Juan (Martínez Castro José)	PARM	I / De partido	San Luis Potosí
Blanco Fuentes Argentina (Elguezabal Perchez Juan José)	PARM	IV / De partido	Coahuila
Chaurand Concha Ricardo (Hernández Tamayo Manuel)	PAN	VIII /De partido	Guanajuato
Chávez Silva Roberto (Sánchez Ortiz J. Jesús)	PPS	III / De partido	Michoacán
Christlieb Ibarrola Adolfo (Ordaz Padilla Tomás)	PAN	XXIII /De partido	Distrito Federal
Cruickshank García Jorge (Chiñas Mendoza Crisóforo)	PPS	I /De partido	Oaxaca
Estrada Iturbide Miguel (Pantoja Vázquez Héctor)	PAN	V /De partido	Michoacán
Estrada Valera Federico (Briseño Rodríguez José Blas)	PAN	IX /De partido	Distrito Federal
Estrada Villa Rafael (Álvarez del Castillo Rubén)	PPS	XIX/ De partido	Distrito Federal
Garabito Martínez Jorge (Prieto Sánchez Guillermo)	PAN	XVI/ De partido	Distrito Federal
Gómez Mont Felipe (Escudero Álvarez del Castillo Hiram)	PAN	II /De partido	Distrito Federal
González Villareal Marciano (Márquez Panteón Guillermo)	PARM	XIX /De partido	Distrito Federal
Guajardo Tamez Roberto (González Michal Nehemías)	PPS	XX/ De partido	Distrito Federal

Hernández Díaz Jesús (González García Héctor)	PAN	VII /De partido	Distrito Federal
Landerreche Obregón Juan (Prieto Herrera Francisco)	PAN	VII / De partido	Distrito Federal
Lombardo Toledano Vicente (Rodríguez de Ocampo Gloria)	PPS	VIII /De partido	Puebla
López Moreno Jacinto (Ríos Barragán Florentino)	PPS	III / De partido	Sonora
Oloqui Guerra Luis (Barrera Fuentes Virgilio)	PARM	I /De partido	Tamaulipas
Orduña Culebro Alberto (Rosa López Ovidio de la)	PARM	V /De partido	Chiapas
Orta Guerrero J. Jesús (Arellano González Antonio)	PPS	I /De partido	Guanajuato
Ortiz Mendoza Francisco (Tamez Schear Amado)	PPS	VII /De partido	Distrito Federal
Quiroga Fernández Francisco (Gutiérrez Herrera Magdaleno)	PAN	I/ De partido	Distrito Federal
Reyes Velázquez Pedro (Salazar Tames Hilario)	PAN	II/ De partido	Nuevo León
Ricaud Rothiot Jorge (Gamboa Paredes José)	PAN	XIX/ De partido	Distrito Federal
Rocha Garfias Ramón (Valerio Agustín de Jesús)	PPS	IX/ De partido	Veracruz
Rosas Magallón Salvador (Zepeda Villaseñor Rogelio)	PAN	II/ De partido	Baja California Norte
Rosillo Pacheco Antonio (Salguero Franco Álvaro)	PAN	I/ De partido	San Luis Potosí
Ruiz Vázquez Guillermo (Rodríguez Pérez José Guadalupe)	PAN	II/ De partido	Jalisco
Salgado Medrano Joaquín (Arriaga Ruíz Rigoberto)	PPS	III/ De partido	Sinaloa
Silva Flores Jacinto (Hernández Labastida Miguel)	PAN	XXII/ De partido	Distrito Federal
Trueba Barrera Eduardo (Segura León Bibiano)	PAN	I/ De partido	Yucatán

Vicencio Tovar Abel Carlos (Sánchez Gómez Gabriel)	PAN	XVII/ De partido	Distrito Federal
Villalobos Chaparro Florentina (Pineda Casas Román)	PAN	II/ Mayoría	Chihuahua
<p><sup>1</sup>El diputado Femat Esparza falleció en 1965, entró en funciones el suplente.  Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados LX Legislatura, <i>Diputados Integrantes de la XLVI Legislatura</i>, Centro de Documentación, Información y Análisis, Biblioteca Virtual, Documento PDF, Mayo, 2008 (se puede consultar en <a href="http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/leg27-60.htm">http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/leg27-60.htm</a>); Octavio Rodríguez Araujo, "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en <i>Estudios Políticos</i>, FCPyS-UNAM, 1ª época, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975; y Roderic I Camp, <i>Mexican political biographies, 1935-1975</i>, The University of Arizona Press, 1978.</p>			

<b>IV. Relación de diputados propietarios y suplentes de la XLVII Legislatura, por sector de origen, 1967-1970</b>			
<b>PRI</b>			
<b>Sector Obrero</b>			
<i>Nombre</i>	<i>Distrito</i>	<i>Entidad</i>	<i>Organización</i>
Alba Arroyo Miguel de (Arrollo García Miguel)	II	Jalisco	CTM
Alvarado Silverio Ricardo (López Lince Miguel)	II	Veracruz	CTM
Álvarez González Manuel (Mayén Ruíz Luis)	X	Distrito Federal	SOPITT
Bello Yllanes Javier (Nares Álvarez José)	I	Morelos	CTM
Bermúdez Olvera Enrique (Gutiérrez Evía Eduardo)	XV	Distrito Federal	ANDA
Cárdenas García Virgilio (Torres Sena Saturnino)	III	Nuevo León	STERM
Cárdenas Lomelí Rafael (Reyes Alafita Gabino)	XIV	Veracruz	STPRM
Cervón del Razo Germán (Vázquez Paredes Héctor)	II	Tlaxcala	STFRM
Chumacero Sánchez Blas (Hernández Cardel Juan)	I	Puebla	STIT-CTM
Domínguez Rivero Leonel (Monroy Ortega Juan)	VI	México	COCEM
Durán Chávez Jorge (Sánchez Díaz José Luis)	VII	Distrito Federal	STPC
Gamboa Pascoe Joaquín (Melgarejo Phario Enrique)	XIII	Distrito Federal	CTM
González Parra Emilio (Pintado Carrillo Simón)	II	Nayarit	CTM
Guaida Lara Martín (Jiménez Torres J. Jesús)	XII	Distrito Federal	CROC
Hernández Jiménez Antonio J. (Munive Alvarado Miguel)	IV	Puebla	CROM
Kehoe Vincent Heriberto (Rivadeneira Herrera Miguel)	III	Veracruz	STPRM

López Galindo Nicolás (Méndez Cano Ángel)	I	Tlaxcala	CROM
López Prado Felipe (Rodríguez Roberto Neri)	IV	Jalisco	CROC
Luna Bracamontes Luis Javier (González Vargas Alfredo)	X	Jalisco	CTM
Martínez Tobías Juan (Díaz Díaz Gabino)	IV	Zacatecas	SMM
Morales Ramos Feliciano (Villarreal Villarreal Ma.)	IV	Coahuila	SMM
Olmo Martínez Joaquín del (Martínez Moreno Rodolfo)	XVIII	Distrito Federal	CTM
Pacheco Huerta Atilano (Castillo Flores Agustín)	II	Puebla	CROC
Pavón Bahaine Manuel (Hernández Pascual)	II	Campeche	CTM
Picharra Esparza Pablo (Sánchez Monge Juan Antonio)	II	Chihuahua	SMM
Piña Jesús Elías (Caballero González Antonio)	III	Tamaulipas	CTM
Ramírez Martínez José Antonio (Silvestre Federico J. Bernabé)	IV	Durango	CTM
Ramírez Mijares Oscar (Preciado Gutiérrez José Luis)	XII	Distrito Federal	CTM
Rangel Meléndez Enrique (Patlán Amador Raymundo)	IX	Guanajuato	CROC
Rodríguez Alcaine Leonardo (Chávez Magallón Agustín)	VII	México	CTM
Rosas Rodríguez Pedro (Ferrón de Madera Leonor)	XI	Distrito Federal	CTM
Rubio Zataray Pedro (García Bucio J. Jesús)	II	Michoacán	STERM
Ruiz Sosa Adolfo (González Torres Roberto)	XIX	Distrito Federal	STPRM

Sierra Rivera Daniel (Mayorga Daza Gustavo)	IX	Veracruz	CROC
Valle de la Cajiga José del (Celis Ponce Miguel Ángel)	II	Distrito Federal	STFRM
Velázquez Sánchez Gregorio (Choussal Valladares Guillermo)	II	Estado de México	CTM
Villanueva Castelo Francisco (Arispuro Calderón Francisco)	III	Sonora	SNA
<b>Sector Campesino</b>			
Aguilar Marañón Hesiquio (González Rojas Pascual)	X	Veracruz	CNC
Aguilera Álvarez Cosme (Ramírez Vargas José Guadalupe)	V	Puebla	CNC
Butrón Casas Sergio (Campuzano Barajas Daniel)	III	Hidalgo	CNC
Calderón Velarde Alfonso Genaro (Rodríguez Cota Froylán)	I	Sinaloa	SNIA
Camacho Ontiveros Mateo (Cervantes Antondo Jesús María)	II	Sinaloa	CNC
Carrasco Palacios Dióforo (Ramírez Juárez Federico)	V	Oaxaca	CNC
Díaz Rodríguez Alberto (Vigueras Lázaro Filiberto)	III	Guerrero	CNC
Escárcega López Everardo (Montaño Camarena Rubén)	V	Chihuahua	CNC
Esparza Reyes J. Refugio (Delgado de Lira J. Guadalupe)	II	Aguascalientes	CNC
Flores Mercado Arturo (Santaloaya Consuelo José)	I	México	CNC

Fonseca Álvarez Guillermo <sup>1</sup> (Zapata Loredo Fausto)	IV	San Luis Potosí	CNC
García Barragán Sebastián (Paz Espinosa Esquivel)	XI	Jalisco	CNC
González Lárraga José de Jesús (Zavala Rodríguez J. Refugio)	V	San Luis Potosí	CNC
Grajeda Rodríguez Carlos (Alcazar Quiroz Jesús)	V	Michoacán	CNC
Guzmán Gómez Ignacio (Peña Benítez Fernando)	I	Sonora	CNC
Hernández Partida Leopoldo (Salas Aparicio José Santos)	V	Jalisco	CNC
Iglesias Meza Manuel (Oloarte Espinosa León)	VIII	Oaxaca	CNC
Jiménez Lozano María Elena (Aguilar Cordero Ernesto)	XXIV	Distrito Federal	CNC
Manzanilla Schaffer Víctor (Medina Acosta Pablo)	III	Yucatán	CNC
Mendoza Arámburo Ángel César (García Yuen Fortunato)	Único	Baja California Sur (Territorio)	CNC
Morfín García Guillermo (Cortés García Mario)	IX	Michoacán	CNC
Orozco Fierro Juan Antonio (Calvo Ramírez Andrés)	III	Durango	CNC
Pérez Ontiveros Roberto (Vargas Reyes Santiago)	VI	Michoacán	CNC
Pichardo Pagaza Ignacio (Gil Valdez José)	IV	México	CNC
Ramos González Heriberto (Martínez Peral Daniel)	II	Coahuila	CNC
Rangel Alvarado Esteban (Pacheco Navarro Gonzalo)	VII	Puebla	CNC
Redentor Albarrán García Enrique (Rabell Trejo Enrique)	II	Querétaro	CNC



Salazar Martínez Florencio (Ortiz Reyes Rodolfo)	III	San Luis Potosí	CNC
Salcedo Monteón Celestino (Bojórques Ayala Nicolás)	III	Baja California Norte	CNC
Santa Ana Ugarte Ramiro (Palomares Sánchez Inocencio)	II	Colima	CNC
Treviño Rodríguez Eloy (Saldaña Muñiz Juan)	V	Nuevo León	CNC
Trujillo García Mario (Pedrero Giorgana Cecilio)	I	Tabasco	CNC
Vargas Ortiz Raúl (Barrios Saldierna Luis)	II	Hidalgo	CNC
Vázquez Ramírez Celso (Landerio Jonás Bibiano)	XIII	Veracruz	CNC
Vázquez Torres Ignacio (Bravo Galván María de la Luz)	V	Guanajuato	CNC
Virués del Castillo Rodolfo (Amador Vallinas Simitrio)	V	Veracruz	CNC
<b>Sector Popular</b>			
Acevedo Astudillo Humberto (Reyes Ramírez Rafael)	II	Guerrero	CNOP
Aceves Alcocer Gilberto (Valles Griego Graciela)	V	Distrito Federal	SDDF
Aguirre Soria María Guadalupe (Ogarrío Pérez Francisco Javier)	XXII	Distrito Federal	CNOP
Alba Martín Alfonso de (Muñoz S. Alba Elías)	VI	Jalisco	CNOP
Alcalá Ferrera Ramón (Sosa Almeida Sixto)	I	Campeche	SNTE
Álvarez Nolasco Ernesto (Tirado Osuna Juan)	IV	Sinaloa	CNOP
Arana Morán José (Fernández Riveroll Alberto)	I	Querétaro	CNOP
Aubanel Vallejo Gustavo (Vázquez Calderón de Vengas Josefino)	II	Baja California Norte	CNOP
Badillo Ortiz José Gonzalo (Espinosa Sagaón René)	IV	Hidalgo	CNOP

Bartilotti Perea Pedro (Díaz Vadía Andrés)	I	Distrito Federal	FSTSE
Bejarano Pedroza Armando (Rohana Estrada Alfredo)	VI	Chihuahua	CNOP
Benítez Fuentes Macedonio (Paulo Hernández Fortino)	I	Oaxaca	CNOP
Berlanga García Juan Manuel (Perales Herrera Eladio)	III	Coahuila	CNOP
Bernal Tenorio Antonio (Pérez Calva Guillermo)	VIII	México	CNOP
Biebrich Torres Carlos Armando (Camou Cubillas Juan Pedro)	IV	Sonora	CNOP
Bobadilla Peña Julio (Gasque Gómez Jorge)	II	Yucatán	CNOP
Bonifaz Ezeta Ángel (Barquín Díaz Gonzalo)	IX	México	CNOP
Bortoni Urteaga Graciano (Canales Sáenz Mario)	IV	Nuevo León	CNOP
Bueno Amezcua José de Jesús <sup>2</sup> (Jiménez González Guillermo)	VIII	Jalisco	CNOP
Calderón de Herrera Ma. Guadalupe (Aguilar Cortés Marco Antonio)	I	Michoacán	CNOP
Castillo Hernández José (Aíza Torres Herón)	II	Guanajuato	CNOP
Castillo Mena Ignacio (Covarrubias Blancas Tomás)	VI	Distrito Federal	CNOP
Castro Souza Eliezer (Tamay Ancona Alejandro)	Único	Quintana Roo	CNOP
Cequera Rivera Héctor (Contreras Sains Julio)	I	Veracruz	CNOP
Chávez Montañez Armando B. (Caraveo Martínez Alfredo)	IV	Chihuahua	CNOP
Chowell Cázares Daniel (Pérez Saavedra Gabriel)	I	Guanajuato	CNOP

Coello Lescieur Roberto (Castellanos Hernández Augusto)	II	Chiapas	CNOP
Contreras Martínez Ma. De los Ángeles (Mandujano Mendoza Pedro)	VII	Guanajuato	SNTE
Córdoba Lobo Fernando (Marín Oropeza Arturo)	XVI	Distrito Federal	CNOP
Cosío Vidaurri Guillermo (Salgado Vega Enrique)	XII	Jalisco	CNOP
Díaz Durán Fernando (Rodríguez Ramírez Roberto)	IV	Guanajuato	CNOP
Domínguez Canabal J. Agapito (Cruz Celaya de García Luz de la)	II	Tabasco	CNOP
Encalada Alonso Rubén (Loza Rivas María Luisa)	I	Yucatán	CNOP
Farías Luis M. (Camelo Martínez Julio)	II	Nuevo León	CNOP
Flores Betancourt Dagoberto (Morán Maceda David)	VI	Oaxaca	SNTE
Fuentes Rodríguez José de las (Gutiérrez Salazar Carlos)	I	Coahuila	SNTE
García Plascencia José María (Gómez Rodríguez Adalberto)	III	Jalisco	CNOP
Garzón Arcos Román (Sánchez Guzmán Adolfo)	XI	Veracruz	FSTSE
Gómez Reyes Roberto <sup>3</sup> (López Díaz Pedro)	I	Nayarit	CNOP
Guel Jiménez Francisco <sup>4</sup> (Romo Hernández Juan)	I	Aguascalientes	CNOP
Guerra Díaz Antonio (Rocha Acosta Luis)	I	Tamaulipas	CNOP
Gutiérrez Calderón César (Azúa Torres Leocadio)	IV	Veracruz	SNTE
Guzmán Garduño Ignacio (González Galván Sebastián)	XX	Distrito Federal	FSTSE
Guzmán Nava Ricardo (González Villalobos Agustín)	I	Colima	SNTE

Guzmán Orozco Renaldo (González Martín J. Jesús)	VII	Jalisco	CNOP
Hidalgo Mendoza Horacio (Fosado Gutiérrez Abraham)	X	Puebla	CNOP
Ibarra Rayas J. Natividad (Navarro Veloz Francisco)	II	Durango	CNOP
Iturribarría Martínez Jorge (Miranda Barriguete Ernesto)	III	Oaxaca	CNOP
Leyson Pérez Miguel (Herrera Mares José)	III	Sinaloa	CNOP
Leyva Córdova Juan Pablo (Alarcón Sánchez Altagracia)	I	Guerrero	CNOP
Lugo Gil Humberto (Gómez Membrilla Aurelio)	V	Hidalgo	CNOP
Macedo Valdez Eleuterio (Estrada Unda Hernán)	VIII	Distrito Federal	CNOP
Márquez Borjas Jorge (Echenique Portillo Gabriel)	I	San Luis Potosí	SNTE
Medina Medina Calixto (Mendoza Figueroa Enrique)	I	Zacatecas	CNOP
Meneses González Alfonso (Rivera Sánchez Elías)	III	Puebla	CNOP
Meza Arredondo Adolfo (Muñoz Mosqueda Gilberto)	VI	Guanajuato	CNOP
Molina Valera Juvencio (Pérez Méndez Wilfrido)	II	Oaxaca	CNOP
Moncada Díaz Fernando (Castillo Castillo Fernando)	IX	Oaxaca	CNOP
Mora Plancarte Norberto (Martínez Ballesteros Aureliano)	VII	Michoacán	FSTSE
Muñoz Franco Francisco (Cannet González Guillermo)	I	Baja California Norte	CNOP
Noguera Otero Israel (Argudín Alcaraz Alfonso)	IV	Guerrero	CNOP
Noriega Ondovilla Raúl (Pérez Azpeitia Alberto)	XVII	Distrito Federal	CNOP

Nuñez Keith Guillermo (Reyes Lamas Jesús)	II	Sonora	CNOP
Orozco Yrigoyen Manuel (Nieto González Ezequiel)	VIII	Guanajuato	CNOP
Ortiz de Castañeda Rosa María (Márquez Acosta Nicolás)	II	Zacatecas	CNOP
Padilla Quiroz Adalberto (Alvarez Viramontes David)	I	Jalisco	CNOP
Padrón Poyou Francisco (Lara Nuñez Adalberto)	II	San Luis Potosí	FSTSE
Perdomo García Elpidio (Sánchez Aguilar Abel)	II	Morelos	CNOP
Quijas Cruz Guillermo (Veloz Alatorre Rafael)	III	Chihuahua	CNOP
Quintanilla Coffin Pedro (Jasso Grimaldo Mario)	I	Nuevo León	CNOP
Quiñones López Ernesto (Rodríguez Gutiérrez Ramiro)	III	Distrito Federal	FSTSE
Ramos Zarrabal Mariano (Castillo Pitalúa Julio)	XII	Veracruz	CNOP
Rangel de la Fuente Elvia (Rodríguez Oñate Isaías)	IV	Tamaulipas	SNTE
Rincón Castillejos Martha Luz (Noriega Chamlati Romeo)	I	Chiapas	SNTE
Robledo Santiago Edgar (Chacón Atonio Armando)	III	Chiapas	CNOP
Robles Sasso Daniel (Contreras Romero Adrián)	IV	Chiapas	CNOP
Ruelas Cuevas Antonio (León Luna J. Jesús de)	III	Zacatecas	CNOP
Ruíz Soto Agustín (Ruíz Piña Carlos Leonardo)	I	Durango	CNOP
Sánchez Pinto Faustino (Maldonado Rodea David)	V	México	CNOP
Servín Murrieta Acela (Ruíz Contreras Crispino)	VII	Veracruz	SNTE
Sojo Anaya Andrés (García Meza Rafael)	III	Guanajuato	CNOP

Tellitud Reyes José Encarnación (Cázares Sánchez Víctor)	III	Michoacán	SNTE
Tirado Fuentes René (Camarena Sánchez Porfirio)	VIII	Puebla	CNOP
Valdovinos Garza José (Rodríguez López José)	IV	Michoacán	CNOP
Valenzuela Ceballos Mariano (Báez Duarte Ofelia)	I	Chihuahua	CNOP
<b>Sin sector localizado</b>			
Bravo Ahuja Rodrigo (Mendoza García Saturnino)	IV	Oaxaca	-----
Briseño Ruíz Alberto (Jonguitud Barrios Carlos)	XIV	Distrito Federal	-----
Cravioto Meneses Adalberto (Rodríguez Resendiz Abundio)	I	Hidalgo	-----
Galguera Torres Hilario (Ventura Mosso Joaquín)	XXIII	Distrito Federal	-----
García Alfaro Helio (Rosas Nolasco Delfino)	VIII	Veracruz	-----
González Blanco Garrido José (Moscoso Moscoso José Oscar)	VI	Chiapas	-----
González Rubio Ignacio (Nuño Guerrero Clemente)	IX	Jalisco	-----
Guevara Delmas Cristóbal (Reyes Vera Rodolfo)	II	Tamaulipas	-----
Hernández González Salvador (Bringas Celiseo Raúl)	VI	Puebla	-----
Hernández González Octavio Andrés (Velázquez Sánchez César)	IV	Distrito Federal	-----
Hernández y Hernández Manuel (Cisneros Reyna Virginia)	VII	Oaxaca	-----
Mendoza Ávila Eusebio (Alvarado Vázquez Leandro)	V	Guerrero	-----

Olivares Vionet Raúl (Oyarzábal de Caraza Reyna)	VI	Veracruz	-----
Pérez Malibrán Candelario (Hernández Lemus Miguel)	V	Tamaulipas	-----
Suárez del Solar Fernando (Hinojosa Trigos Javier)	III	México	-----
<b>Otros partidos</b>			
<i>Nombre</i>	<i>Partido</i>	<i>Distrito/Modo de Representación</i>	<i>Entidad</i>
Aceves de Romero Graciela (Martínez Bautista Carlos)	PAN	XII / De partido	Distrito Federal
Aponte Robles Arenas Francisco (Romero Sánchez Alberto)	PAN	I / De partido	Morelos
Baltazar Barajas Ángel (Sánchez García Ofelia)	PPS	III / De partido	Michoacán
Blanco Sánchez Javier (Fernández Fernández Aurora)	PAN	IX / Mayoría	Distrito Federal
Conchello Dávila José Ángel (Elizalde Moreno Jorge)	PAN	XIX / De partido	Distrito Federal
Corral Romero Octavio (Morales Otero Juan)	PAN	I / De partido	Chihuahua
Díaz de León Humberto (Cruz Pérez Gonzalo)	PARM	IX / Mayoría	Puebla
Fuentes Martínez Enrique (Larios Ibarra Jesús)	PAN	II / De partido	Sonora
Gómez Morín Torres Juan Manuel (Huerta Cervantes José)	PAN	XXIII / De partido	Distrito Federal
González Hinojosa Manuel (Batiz Vázquez Bernardo)	PAN	XVI / De partido	Distrito Federal
González Luna Morfín Efraín (Ortiz Walls Eugenio)	PAN	VIII / Mayoría	Distrito Federal
González Luna Ramiro (Herrera Marcos José de Jesús)	PAN	II / De partido	Jalisco

Gutiérrez Zorrilla Felipe (Rangel García Fidel)	PAN	I / De partido	Nuevo León
Hinojosa Hinojosa Juan (Álvarez González María)	PAN	XI / De partido	Distrito Federal
Ituarte Servín Alfonso (González García Héctor Guillermo)	PAN	VII / De partido	Distrito Federal
López Sedano Rigoberto (Gutiérrez Aguilar Manuel)	PAN	I / Mayoría	Baja California Norte
Luna Estrada Miguel (Canales Valenzuela Nicolás)	PPS	IV / De partido	Durango
Martínez Martínez Abel (Flores Granados Roberto)	PAN	XXI / De partido	Distrito Federal
Medina Valdez Gerardo (Bravo Hernández Arturo)	PAN	XX / De partido	Distrito Federal
Munguía vda. de Sordo Noriega Isaura (Rodríguez Cancino Carlos)	PARM	I / De partido	Coahuila
Obregón Padilla Antonio (Ojeda Sánchez Jesús J.)	PAN	II / De partido	Guanajuato
Orozco Álvarez Pánfilo (Aguayo Orozco Rosario)	PPS	II / De partido	Baja California Norte
Peña Ochoa Juan C. (Torres Espinosa Octavio)	PARM	V / De partido	Michoacán
Peña Soto Adrián (Ramírez Rosas Raúl)	PAN	XIII / Mayoría	Distrito Federal
Peraza Medina Fernando (Rodríguez Silveira Alfonso)	PPS	III / Mayoría	Yucatán
Preciado Hernández Rafael (Rosel Torres Ángel)	PAN	II / De partido	Distrito Federal
Riojas Rivera Félix (Fernández Ramírez Armando)	PARM	XXII / De partido	Distrito Federal
Rodríguez Arcos Ezequiel (Soto Gómez Eustaquio)	PPS	III / De partido	Jalisco
Rodríguez de Campos Gloria (Romero Fernández José)	PPS	VIII / De partido	Puebla



Rojas Velázquez Hortensia (Vázquez García Frumencio)	PPS	I / De partido	Oaxaca
Rubio Félix Lázaro (Monter Valenzuela Luis)	PPS	III / De partido	Distrito Federal
Sánchez Cárdenas Carlos (Palma Jorge Luis)	PPS	XIII / De partido	Distrito Federal
Sayago Herrera Indalecio (Escobar Gutiérrez Catarina)	PPS	XIV / De partido	Distrito Federal
Tiburcio González Adrián (Heredia Ocaña Aquiles)	PARM	XI / De partido	Veracruz
Vázquez Ávila Fernando (Banda Galván Silvino)	PARM	III / De partido	San Luis Potosí
Vicencio Tovar Astolfo (Zepeda Rivola José Héctor)	PAN	VII / De partido	México
<p><sup>1</sup>El suplente entró en funciones.  <sup>2</sup>Bueno Amezcua falleció y entró en funciones el suplente.  <sup>3</sup>El propietario tuvo licencia, entró en funciones el suplente.  <sup>4</sup>El propietario se separó por opción, entró en funciones el suplente.  Fuente: Elaboración propia con base en Cámara de Diputados LX Legislatura, <i>Diputados Integrantes de la XLVII Legislatura</i>, Centro de Documentación, Información y Análisis, Biblioteca Virtual, Documento PDF, Mayo, 2008 (se puede consultar en <a href="http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/leg27-60.htm">http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/dip/leg27-60.htm</a>); Octavio Rodríguez Araujo, "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en <i>Estudios Políticos</i>, FCPyS-UNAM, 1ª época, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975; y Roderic I Camp, <i>Mexican political biographies, 1935-1975</i>, The University of Arizona Press, 1978.</p>			

<b>V. Relación de Senadores propietarios y suplentes de las XLIV y XLV Legislaturas, por sector de origen, 1958-1964</b>		
<b>PRI</b>		
<b>Sector Obrero</b>		
<i>Nombre</i>	<i>Entidad</i>	<i>Dependencia</i>
Ortega Hernández Samuel (Velázquez Velázquez Ricardo)	Tlaxcala	STERM
Velázquez Sánchez Fidel (Gamboa Pascoe Joaquín)	Distrito Federal	CTM
<b>Sector Campesino (CNC)</b>		
<i>Nombre</i>	<i>Entidad</i>	<i>Título</i>
Aldrett Cuéllar Pablo (Maldonado Villaverde Jacinto)	San Luis Potosí	Licenciado
Berrueto Ramón Federico (Hernández Vela Salvador)	Coahuila	Profesor/ doctor y general
Canto Carrillo Nicolás (García Aguilar José Dolores)	Campeche	Profesor
Castillo Tielemans José (Hernández de León J. Guadalupe)	Chiapas	Licenciado / general
Dupré Ceniceros Enrique (Alanís Ramírez Abdón)	Durango	Ingeniero / licenciado
Hernández y Hernández Francisco (Juárez Carro Raúl)	Tlaxcala	Profesor / licenciado
Huitrón y Aguado Abel (Sánchez Felipe J.)	Estado de México	Licenciado
Ledón Alcaraz Enrique (Cortés Estrada Amador)	Nayarit	-----
Maldonado López Carlos B. (Torres Escobosa Manuel)	Sonora	-----

Medina Alonzo Edgardo (Mollet Espinosa José Enrique)	Yucatán	Doctor / licenciado
Moreno Sánchez Manuel (López Velarde Guadalupe)	Aguascalientes	Licenciado
Moreno Valle Rafael (Morales Cruz José Ignacio)	Puebla	Médico y general / Licenciado
Neri Arizmendi Porfirio (Flores Mazari Antonio)	Morelos	General de Brigada
Olvera Gámez Domingo (Frías Rodríguez Realino)	Querétaro	Licenciado (el suplente)
Ramírez Valadez Guillermo (Monteros Ruiz Marcos)	Jalisco	Licenciado
Román Celis Carlos (Soberón Acevedo Jorge)	Guerrero	Licenciado / Doctor
Rodríguez Adame Julián <sup>1</sup> (Ramírez Guerrero Carlos)	Hidalgo	Ingeniero / Licenciado
Rodríguez Elías José (Esparza Gutiérrez Salvador)	Zacatecas	Ingeniero
Rojas Contreras César A. (Zurita Suárez Diógenes)	Tabasco	Coronel
Salazar y Salazar Antonio (Pizano Saucedo Roberto)	Colima	Licenciado
Sánchez Celis Leopoldo (López Castro Héctor Manuel)	Sinaloa	Licenciado (el suplente)
Terán Mata Juan Manuel (Raveze Manuel A.)	Tamaulipas	Licenciado
Topete Ibáñez Rosendo (Meza Hernández Manuel)	Veracruz	Licenciado

Vildósola Almada Gustavo (Dueñas Montes Francisco)	Baja California	Doctor (el suplente)
Vázquez Pallares Natalio (Vega Villagómez Norberto)	Michoacán	Licenciado
<b>Sector Popular (CNOP)</b>		
<i>Nombre</i>	<i>Entidad</i>	<i>Título</i>
Altamirano Herrera Rafael (Mondragón Ochoa Avertano)	Querétaro	Licenciado / Licenciado
Álvarez Borboa Teófilo (Riveros Castro Enrique)	Sinaloa	General de División
Aragón Rebolledo Eliseo (Pastrana Castro Gonzalo)	Morelos	Licenciado
Azuara García Juan Enrique <sup>2</sup> (Olivo Monsiváis Agustín)	San Luis Potosí	Licenciados ambos
Azuela Rivera Mariano (Mendoza González Elías)	Jalisco	Licenciado / doctor
Bravo Izquierdo Donato (Vergara Soto Carlos)	Puebla	General de División y Doctor
Brena Torres Adolfo (Manuel Rivera Toro)	Oaxaca	Licenciado y Doctor
Cardona Mauricio Magdaleno (Del Real de León Bernardo)	Zacatecas	Posgrado
Dávila Aguirre Vicente (Carranza Hernández Rafael)	Coahuila	General / Ingeniero
De Lara Isaacs Alfredo (Araiza López María del Carmen)	Aguascalientes	Licenciado
De la Torre Grajales Abelardo (Galindo Arce Marcelino)	Chiapas	Secundaria
Gómez Maqueo Roberto (Galván Borrel Ferrer)	Veracruz	Almirante / Ingeniero

Hernández Mendoza Leonardo M. (Mariel Anaya Agustín)	Hidalgo	General / coronel
Hinojosa Ortiz Manuel (Pallares Corrasquedo Lauro)	Michoacán	Licenciado / Licenciado
Ibarra Ibarra Guillermo (Salazar Gerón Ernesto)	Sonora	Licenciado / profesor
Lanz Duret Sierra Fernando (Martínez Mézquida Luis Felipe)	Campeche	Licenciado / Licenciado
Livas Villarreal Eduardo (García Flores Margarita R.)	Nuevo León	Licenciado / Licenciado
Maldonado Pérez Caritino (Vázquez Añorve Francisco)	Guerrero	Profesor / licenciado
Martínez Manautou Emilio (Sierra de la Garza Rafael)	Tamaulipas	Licenciado / Ingeniero
Manzur Ocaña Julián A. (Bates Catarroso Joaquín)	Tabasco	Médico / licenciado
Medina Gaona Hilario (Fournier Villada Raúl)	Distrito Federal	Licenciado
Medina Muñoz Alberto (Gómez García Ricardo)	Nayarit	-----
Mena Brito Antonio (Alpízar Pacheco Artemio)	Yucatán	Licenciado / profesor
Quevedo Moreno Rodrigo M. (Chacón Baca Valente)	Chihuahua	General
Real Félix Carlos (Ávila de la Torre Pablo)	Durango	General
Ruiz Castañeda Maximiliano (Colín Sánchez Mario)	Estado de México	Doctor / Licenciado
Ruiz Vasconcelos Ramón (Grijalva Mirón Nicolás)	Oaxaca	Licenciado / Ingeniero
Santos Cervantes Ángel (Gómez Sada Napoleón)	Nuevo León	Licenciado

Tapia Freyding José María (Riva Palacio Jorge)	Baja California	General de división / licenciado
Valles Vivar Tomás (Canales Lira Jaime)	Chihuahua	Secundaria
Velasco Curiel Francisco (Anzar Nava Raymundo)	Colima	Licenciado
<b>Sin Sector Localizado</b>		
López Lira Jesús <sup>3</sup> (López Bermúdez José)	Guanajuato	Licenciado
García González Vicente (Alcocer Herrera Efrén)	Guanajuato	-----
<p><sup>1</sup>Julian Rodríguez Adame fue nombrado Secretario de Agricultura y Ganadería por Adolfo López Mateos; entró en funciones el suplente.  <sup>2</sup>Juan Enrique Azuara murió en 1958 y entró en funciones el suplente.  <sup>3</sup>López Lira murió en 1962, entró en funciones el suplente.  Fuente: Elaboración propia con base en Octavio Rodríguez Araujo, <i>Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)</i>, en Estudios Políticos, FCPyS-UNAM, 1ª época, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975; y Roderic I Camp, <i>Mexican political biographies, 1935-1975</i>, The University of Arizona Press, 1978.</p>		

<b>VI. Relación de Senadores propietarios y suplentes de las XLVI y XLVII Legislaturas, por sector de origen, 1964-1967</b>		
<b>PRI</b>		
<b>Sector Obrero</b>		
<i>Nombre</i>	<i>Entidad</i>	<i>Dependencia</i>
Galván Maldonado Rafael (Arreola Belman J. Jesús)	Michoacán	STERM
García Rojas Antonio (Berneteche González Antonio)	Tamaulipas	STPRM
Gómez Sada Napoleón (Ovalle Morales José)	Nuevo León	STMRM
Gómez Zepeda Luis (Díaz Rodríguez Roberto)	Aguascalientes	STFRM
Rubalcaba Sánchez Filiberto (Mata López José G.)	Jalisco	STMRM
Yurén Aguilar Jesús (Echeverría Álvarez Rodolfo)	Distrito Federal	CTM
<b>Sector Campesino (CNC)</b>		
<i>Nombre</i>	<i>Entidad</i>	<i>Título</i>
Aguilar Castillo Magdaleno (Guerra Hinojosa Manuel)	Tamaulipas	-----
Aguirre Samaniego Manuel Bernardo (Valenzuela Ceballos Mario)	Chihuahua	Ingeniero
Barrera Fuentes Florencio (Peña Guerra Ramiro)	Coahuila	Licenciado / Capitán
Bojórquez León Juan de Dios (Morúa Johnson Mario)	Sonora	Ingeniero
Bolaños Cacho Raúl (Martínez Soto Manuel)	Oaxaca	Licenciado / Doctor
Flores Mazari Antonio (Flores Sobral Luis)	Morelos	-----
González Varela José (López de la Torre Aurelio)	Zacatecas	Doctor y general / Licenciado
Huerta Sánchez Luciano (Hernández Díaz José)	Tlaxcala	Doctor

Loret de Mola Mediz Carlos (Marín y Kall Rubén)	Yucatán	Licenciado
Moguel Esponda Arturo (Narcia Ruiz Amadeo)	Chiapas	Licenciado / Doctor
Pérez Vela Juan (Soto Rodríguez Virginia)	Guanajuato	Doctor
Ricardi Tirado José (Tonella Escamilla Eduardo)	Baja California Norte (estado)	-----
Romero Flores J. Jesús (López Pérez Manuel)	Michoacán	Profesor / Profesor
Sansores Pérez Carlos (Marrero Ortiz Ramón)	Campeche	Licenciado
Sarmiento Sarmiento Manuel (Ibarra Guerrero Canuto)	Sinaloa	Teniente / Coronel
Soberanes Muñoz Manuel (Espinosa Gutiérrez Fernando)	Querétaro	Licenciado / Ingeniero
Terrones Benítez Alberto (Real Encinas Carlos)	Durango	Licenciado / Licenciado
<b>Sector Popular (CNOP)</b>		
<i>Nombre</i>	<i>Entidad</i>	<i>Título</i>
Alcalá de Lira Alberto (Ramírez Gómez José)	Aguascalientes	Doctor
Arteaga Santoyo Armando (Roel García Santiago)	Nuevo León	Licenciado / Licenciado
Arellano Tapia Alicia (Pesqueira Juvera Fernando)	Sonora	Doctora
Bautista O'Farril Gonzalo (Naude Anaya Eduardo)	Puebla	Doctor / Licenciado
Bonilla Vázquez Ignacio (Minor Franco Rafael)	Tlaxcala	General / Licenciado
Corona Bandín Salvador (Ramírez Meza Luis)	Jalisco	-----
Cravioto Cisneros Oswaldo (Guadarrama Márquez Carlos R.)	Hidalgo	Mayor / Licenciado



Cué Merlo Eduardo (Vergara Jiménez Jorge)	Puebla	Doctor (suplente)
Cuenca Díaz Hermenegildo (Castellanos Everardo Milton)	Baja California Norte (estado)	General / Licenciado
Estrada Rodríguez Amado (González Guevara Héctor)	Sinaloa	Licenciado / Doctor
González Aparicio Luis (Guzmán Orozco Reynaldo)	Distrito Federal	Arquitecto / Doctor
González Bustamante Juan José (Salazar Méndez Florencio)	San Luis Potosí	Doctor / Profesor
Guerra Olivares Alfonso (Llanos Lerma Raúl)	Nayarit	Doctor / Licenciado
Gutiérrez Treviño Eulalio (Córdoba Zúñiga Raymundo)	Coahuila	Ingeniero / Licenciado
Guzmán Cárdenas Cristóbal (Castillo Mena Ignacio)	Durango	General / Licenciado
Lavalle Urbina María (Cano Ruíz Carlos)	Campeche	Licenciada
León Uranga Luis L. (Carrillo Durán Ricardo)	Chihuahua	Ingeniero / Licenciado
Leyva Mancilla Baltasar (Gomar Suástegui Jerónimo)	Guerrero	General / General
Llorente González Arturo (Díaz Montero Martín)	Veracruz	Licenciado / Licenciado
Luque Loyola Eduardo (Alexander Hernández Alfonso)	Querétaro	Licenciado
Marín Ramos J. Ricardo (Flores Curiel Rogelio)	Nayarit	General / Teniente Coronel
Matos Escobedo Rafael (Osorio Carbajal Ramón)	Yucatán	Licenciado / Doctor
Moreno Moreno Manuel (Rodríguez Ramírez Eliseo)	Guanajuato	Licenciado / Licenciado

Murillo Vidal Rafael (Tapia Camacho Manlio Fabio)	Veracruz	Licenciado / Licenciado
Noyola Zepeda Jesús N. (Tamayo López Adalberto)	San Luis Potosí	Doctor / Doctor
Olivera Gómez Tagle Mario (Arias Nuville Eduardo)	Estado de México	Doctor / Licenciado
Ordorica Inclán Fernando (Arzate Sánchez Alejandro)	Estado de México	Licenciado / Contador
Padilla Peñaloza Ezequiel (Ochoa Campos Moisés)	Guerrero	Licenciado / Licenciado
Pacheco Iturrubarría José (Sandoval López Rodolfo)	Oaxaca	General
Pintado Borrego Fausto (Hernández Loroño Fernando)	Tabasco	Licenciado
Rivera Uribe Diódoro (Hernández Navarro Ramón)	Morelos	Licenciado
Robles Martínez Jesús (Larios Gaytán Alberto)	Colima	Ingeniero / Profesor
Rovirosa Pérez Gustavo A. (Gallegos Avendaño José Leonides)	Tabasco	Doctor
Ruiseco Avellaneda Alfredo (Flores Díaz Cresencio)	Colima	Licenciado
Sánchez Vite Manuel (Ocampo Noble Federico)	Hidalgo	Profesor / Licenciado
Serra Rojas Andrés (Lescieur López Gustavo)	Chiapas	Doctor
Tello Baurraud Manuel (Pámanes Escobedo Fernando)	Zacatecas	Posgrado / General (el suplente)
No tuvieron representación en esta legislatura los territorios de Quintana Roo y Baja California Sur. Fuente: Elaboración propia con base en Octavio Rodríguez Araujo, <i>Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)</i> , en Estudios Políticos, FCPyS-UNAM, 1ª época, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975; Roderic I Camp, <i>Mexican political biographies, 1935-1975</i> , The University of Arizona Press, 1978.		

## VII. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, XLIV Legislatura (1958-1961)

**Presidente:** Emilio Sánchez Piedras

**Secretario:** José Vallejo Novelo

<i>Nombre</i>	<i>Estado al que representa</i>	<i>Sector</i>
Enrique Olivares Santana	Aguascalientes	CNC
Ricardo Alzalde Arellano	Baja California (estado)	CNOP
Alejandro D. Martínez Rodríguez	Baja California (territorio)	CNOP
José Ortiz Ávila	Campeche	CNOP
Florencio Becerra Fuentes	Coahuila	CNOP
Othón Bustos Solórzano	Colima	CNOP
Juan Sabines Gutiérrez	Chiapas	No localizado
Alfredo Chávez Vázquez	Chihuahua	CNC
Antonio Castro Leal	Distrito Federal	CNC
José Guillermo Salas Armendáriz	Durango	CNOP
Vicente Salgado Páez	Guanajuato	CNC
Enrique Salgado Sámano	Guerrero	CNC
Federico Ocampo Noble Pérez	Hidalgo	CNC
José Luis Martínez Rodríguez	Jalisco	CNC
Benito Contreras García	México	CNC
Adolfo Gándara Barona	Michoacán	CNC
Ana María Zapata Portillo de Manrique	Morelos	CNC
Salvador Arámbul Ibarra	Nayarit	CNOP
Leopoldo González Sáenz	Nuevo León	CNOP
Jacobo Aragón Aguillón	Oaxaca	CNC
Carlos Trujillo Pérez	Puebla	CNC
Luis Escobar Santelices	Querétaro	CNOP
Félix Morel Peyrefitte	Quintana Roo (territorio)	CNOP
Francisco Martínez de la Vega*	San Luis Potosí	CNOP
Aurora Arrayales de Morales	Sinaloa	CNOP
Benito Bernal Domínguez	Sonora	CNOP
María Luisa Rosado de Hernández	Tabasco	CNOP
Tiburcio Garza Zamora	Tamaulipas	CNOP
Emilio Sánchez Piedras	Tlaxcala	CNOP

Arturo Llorente González	Veracruz	CNOP
José Vallejo Novelo	Yucatán	CNOP
Hugo Romero Macías**	Zacatecas	CNC

\*El diputado Francisco Martínez de la Vega solicitó licencia posteriormente a su nombramiento y entró en funciones el suplente.

\*\*El diputado Hugo Romero Macías falleció posteriormente a su nombramiento y entró en funciones el suplente.

Elaboración propia con base en *Diario de Debates*, 2 de septiembre de 1958; Octavio Rodríguez Araujo, "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en *Estudios Políticos*, FCPyS-UNAM, 1ª época, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975; y Roderic I Camp, *Mexican political biographies, 1935-1975*, The University of Arizona Press, 1978.

<b>VIII. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, XLV Legislatura (1961-1964)</b>		
<b>Presidente:</b> Rómulo Sánchez Mireles		
<b>Secretario:</b> Antonio Navarro Encinas		
<i>Nombre</i>	<i>Estado al que representa</i>	<i>Sector</i>
Gustavo Arévalo Gardoqui	Baja California (estado)	CNOP
Antonio Navarro Encinas	Baja California (territorio)	CNOP
Manuel Pavón Bahaine	Campeche	CNOP
Arturo Moguel Esponda	Chiapas	CNC
Manuel Bernardo Aguirre	Chihuahua	CNOP
Braulio Fernández Aguirre	Coahuila	CNC
Rómulo Sánchez Mireles	Distrito Federal	FSTSE
Oscar Valdés Flores	Durango	CNOP
Juan Pérez Vela	Guanajuato	CNC
Leopoldo Ortega Lozano	Guerrero	CNC
José Luis Suárez Molina	Hidalgo	CNC
Salvador Corona Bandín	Jalisco	CNC
Eduardo Arias Nuville	México	CNC
Melchor Díaz Rubio	Michoacán	CNC
Diódoro Rivera Uribe	Morelos	CNOP
Leopoldo García Estévez	Nayarit	CNC
Armando Arteaga Santoyo	Nuevo León	CNC
Norberto Aguirre Palancares	Oaxaca	CNOP
Luis Viñals Carsi	Puebla	CNC
Eduardo Luque Loyola	Querétaro	CNOP
Delio Paz Ángeles	Quintana Roo (territorio)	CNOP
Sixto García Pacheco	San Luis Potosí	CNOP

Ernesto Álvarez Nolasco	Sinaloa	CNC
Gerardo Campo Campoy	Sonora	CNC
Manuel Rafael Mora Martínez	Tabasco	CNOP
Manuel Guerra Hinojosa	Tamaulipas	CNC
Anselmo Cervantes Hernández	Tlaxcala	CNOP
Gonzalo Aguirre Beltrán	Veracruz	CNC
Luis Torres Mesías	Yucatán	CNOP
José G. Cervantes Corona	Zacatecas	CNC

Los estados que no tuvieron representación en la Gran Comisión son: Aguascalientes y Colima. Elaboración propia con base en *Diario de Debates*, 2 de septiembre de 1958; Octavio Rodríguez Araujo, "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en *Estudios Políticos*, FCPyS-UNAM, 1ª época, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975; y Roderic I Camp, *Mexican political biographies, 1935-1975*, The University of Arizona Press, 1978.

### **IX. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, XLVI Legislatura (1964-1967)**

**Presidente:** Alfonso Martínez Domínguez

**Secretario:** Vicente Fuentes Díaz

<i>Nombre</i>	<i>Estado al que representa</i>	<i>Sector</i>
Augusto Gómez Villanueva;	Aguascalientes	CNC
José Luis Noriega Magaña	Baja California (estado)	CNOP
Alberto Alvarado Arámburo	Baja California (territorio)	CNOP
Carlos Pérez Cámara	Campeche	CNC
Tomás Algaba Gómez	Coahuila	CNOP
Mario Llerenas Ochoa	Colima	CNOP
Abraham Aguilar Paniagua	Chiapas	CNOP
Raúl H. Lezama Gil	Chihuahua	CNOP
Antonio Martínez Manautou	Distrito Federal	CNOP
Braulio Meraz Nevárez	Durango	CNOP
Luis Dantón Rodríguez	Guanajuato	CNC
Vicente Fuentes Díaz	Guerrero	CNOP
Heberto Malo Paulín	Hidalgo	CNC
Raúl Álvarez Gutiérrez	Jalisco	CNC
Guillermo Molina Reyes	México	CNOP

Enrique López Naranjo	Michoacán	CNOP
Gonzalo Pastrana Castro	Morelos	CTM
Eugenio Cárdenas Andrade	Nayarit	CNOP
Alfonso Martínez Domínguez	Nuevo León	CNOP
Jesús Torres Márquez	Oaxaca	CNC
Enrique Marín Retif	Puebla	CNC
Arturo Guerrero Ortiz	Querétaro	CNOP
Luz María Zaleta de Elsner	Quintana Roo (territorio)	CNC
Miguel Gascón Hernández	San Luis Potosí	CNC
Francisco Alarcón Fregoso	Sinaloa	CNC
Faustino Félix Serna	Sonora	CNC
Manuel Gurría Ordóñez	Tabasco	CNOP
Lauro Rendón Valdez	Tamaulipas	CNOP
Tulio Hernández Gómez	Tlaxcala	CNC
Pastor Murguía González	Veracruz	CNC
Fabio Espinosa Granados	Yucatán	CNC
Pedro Ruiz González	Zacatecas	CNC

Elaboración propia con base en *Diario de Debates*, 2 de septiembre de 1958; Octavio Rodríguez Araujo, "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en *Estudios Políticos*, FCPyS-UNAM, 1ª época, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975; y Roderic I Camp, *Mexican political biographies, 1935-1975*, The University of Arizona Press, 1978.

<b>X. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados, XLVII Legislatura (1967-1970)</b>		
<b>Presidente:</b> Luis M. Farías		
<b>Secretario:</b> Norberto Mora Plancarte		
<i>Nombre</i>	<i>Estado al que representa</i>	<i>Sector</i>
Francisco Guel Jiménez <sup>1</sup>	Aguascalientes	CNOP
Gustavo Aubanel Vallejo	Baja California (estado)	CNOP
Ángel César Mendoza Arámburo	Baja California (territorio)	CNC
Manuel Pavón Bahaine	Campeche	CTM
Juan Manuel Berlanga García	Coahuila	CNOP
Ramiro Santa Ana Ugarte	Colima	CNC
José P. González Blanco	Chiapas	-----

Armando Bejarano Pedroza	Chihuahua	CNOP
Octavio A. Hernández González	Distrito Federal	-----
José Antonio Ramírez Martínez	Durango	-----
Adolfo Meza Arredondo	Guanajuato	CNOP
Humberto Acevedo Astudillo	Guerrero	CNOP
José Gonzalo Badillo Ortiz	Hidalgo	CNOP
Renaldo Guzmán Orozco	Jalisco	CNOP
Antonio Bernal Tenorio	México	CNOP
Norberto Mora Plancarte	Michoacán	FSTSE
Elpidio Perdomo García	Morelos	CNOP
Roberto Gómez Reyes <sup>2</sup>	Nayarit	CNOP
Luis M. Farías Martínez	Nuevo León	CNOP
Juvencio Molina Valera	Oaxaca	CNOP
René Tirado Fuentes	Puebla	CNOP
José Arana Morán	Querétaro	CNOP
Eliezer Castro Souza	Quintana Roo (territorio)	CNOP
Francisco Padrón Puyou	San Luis Potosí	FSTSE
Miguel Leyson Pérez	Sinaloa	CNOP
Carlos Arando Biebrich Torres	Sonora	CNOP
J. Agapito Domínguez Canabal	Tabasco	CNOP
Antonio Guerra Díaz	Tamaulipas	CNOP
Germán Cervón del Razo	Tlaxcala	STFRM
Héctor Cequera Rivera	Veracruz	CNOP
Julio Bobadilla Peña	Yucatán	CNOP
Calixto Medina Medina	Zacatecas	CNOP

<sup>1</sup>Se separa por opción, entra en funciones el suplente.

<sup>2</sup>Pide licencia y entra en funciones el suplente.

Elaboración propia con base en *Diario de Debates*, 2 de septiembre de 1958; Octavio Rodríguez Araujo, "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en *Estudios Políticos*, FCPyS-UNAM, 1ª época, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975; y Roderic I Camp, *Mexican political biographies, 1935-1975*, The University of Arizona Press, 1978.

## XI. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, XLIV Legislatura (1958-1961)

**Presidente:** Rodolfo Brena Torres

**Secretario:** Guillermo Ibarra Ibarra

<i>Nombre</i>	<i>Estado al que representa</i>	<i>Sector</i>
Moreno Sánchez Manuel	Aguascalientes	Campesino
Tapia Freyding José María	Baja California (estado)	Popular
Lanz Duret Sierra Fernando	Campeche	Popular
De la Torre Grajales Abelardo	Chiapas	Popular
Quevedo Moreno Rodrigo M.	Chihuahua	Popular
Dávila Aguirre Vicente	Coahuila	Popular
Salazar Salazar Antonio	Colima	Campesino
Medina Gaona Hilario	Distrito Federal	Popular
Dupré Ceniceros Enrique	Durango	Campesino
García González Vicente	Guanajuato	No localizado
Maldonado Pérez Caritino	Guerrero	Popular
Rodríguez Adame Julián	Hidalgo	Campesino
Azuela Rivera Mariano	Jalisco	Popular
Huitrón y Aguado Abel	México	Campesino
Hinojosa Ortíz Manuel	Michoacán	Popular
Aragón Rebolledo Eliseo	Morelos	Popular
Ledón Alcaraz Enrique	Nayarit	Campesino
Livas Villarreal Eduardo	Nuevo León	Popular
Brena Torres Rodolfo	Oaxaca	Popular
Bravo Izquierdo Donato	Puebla	Popular
Altamirano Herrera Rafael	Querétaro	Popular
Azuara García Juan Enrique	San Luis Potosí	Popular
Sánchez Celis Leopoldo	Sinaloa	Campesino
Ibarra Ibarra Guillermo	Sonora	Popular
Manzur Ocaña Julián	Tabasco	Popular
Terán Mata Juan Manuel	Tamaulipas	Campesino
Ortega Hernández Samuel	Tlaxcala	Obrero
Topete Ibañez Rosendo	Veracruz	Campesino
Mena Brito Terán Antonio	Yucatán	Popular
Cardona Mauricio Magdalena	Zacatecas	Popular

Las entidades que no tuvieron representación en la Gran Comisión fueron los territorios de Baja California (sur) y Quintana Roo

Elaboración propia con base en *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, 3 de septiembre de 1958; Octavio Rodríguez Araujo, "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en *Estudios Políticos*, FCPyS-UNAM, 1ª época, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975; y Roderic I Camp, *Mexican political biographies, 1935-1975*, The University of Arizona Press, 1978.



## XII. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, XLV Legislatura (1961-1964)

**Presidente:** Manuel Moreno Sánchez  
**Secretario:** Antonio Mena Brito

<i>Nombre</i>	<i>Estado al que representa</i>	<i>Sector</i>
Moreno Sánchez Manuel	Aguascalientes	Campesino
Vildósola Almada Gustavo	Baja California (estado)	Campesino
Canto Carrillo Nicolás	Campeche	Campesino
De la Torre Grajales Abelardo	Chiapas	Popular
Quevedo Moreno Rodrigo M.	Chihuahua	Popular
Berrueto Ramón Federico	Coahuila	Campesino
Salazar Salazar Antonio	Colima	Campesino
Medina Gaona Hilario	Distrito Federal	Popular
Dupré Ceniceros Enrique	Durango	Campesino
García González Vicente	Guanajuato	No localizado
Román Celis Carlos	Guerrero	Campesino
Ramírez Guerrero Carlos <sup>1</sup>	Hidalgo	Campesino
Mendoza González Elías <sup>2</sup>	Jalisco	Popular
Ruiz Castañeda Maximiliano	México	Popular
Vázquez Pallares Natalio	Michoacán	Campesino
Aragón Rebolledo Eliseo	Morelos	Popular
Ledón Alcaraz Enrique	Nayarit	Campesino
Santos Cervantes Ángel	Nuevo León	Popular
Brena Torres Rodolfo	Oaxaca	Popular
Moreno Valle Rafael	Puebla	Campesino
Mondragón Ochoa Avertano <sup>3</sup>	Querétaro	Popular
Olivo Monsiváis Agustín <sup>4</sup>	San Luis Potosí	Popular
Sánchez Celis Leopoldo	Sinaloa	Campesino
Ibarra Ibarra Guillermo	Sonora	Popular
Manzur Ocaña Julián	Tabasco	Popular
Terán Mata Juan Manuel	Tamaulipas	Campesino
Hernández y Hernández Fco.	Tlaxcala	Campesino
Topete Ibañez Rosendo	Veracruz	Campesino
Mena Brito Terán Antonio	Yucatán	Popular
Cardona Mauricio Magdaleno	Zacatecas	Popular

<sup>1</sup>Ramírez Guerrero es el suplente de Julián Rodríguez Adame.

<sup>2</sup>Elías Mendoza González es el suplente de Mariano Azuela Rivera.

<sup>3</sup>Mondragón Ochoa es el suplente de Rafael Altamirano Herrera.

<sup>4</sup>Olivo Monsiváis es el suplente de Juan Enrique Azuara García.

Los entidades que no tuvieron representación en la Gran Comisión fueron los territorios de Baja California (sur) y Quintana Roo

Elaboración propia con base en *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 4 de septiembre de 1981; Octavio Rodríguez Araujo, "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en *Estudios Políticos*, FCPyS-UNAM, 1ª época, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975; y Roderic I Camp, *Mexican political biographies, 1935-1975*, The University of Arizona Press, 1978.

### XIII. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, XLVI Legislatura (1964-1967)

**Presidente:** Manuel Moreno Moreno

**Secretario:** Eduardo Luque Loyola

<i>Nombre</i>	<i>Estado al que representa</i>	<i>Sector</i>
Gómez Zepeda Luis	Aguascalientes	Obrero
Cuenca Díaz Hermenegildo	Baja California (estado)	Popular
Lavalle Urbina María	Campeche	Popular
Serra Rojas Andrés	Chiapas	Popular
León Uranga Luis L.	Chihuahua	Popular
Gutiérrez Treviño Eulalio	Coahuila	Popular
Ruiseco Avellaneda Alfredo	Colima	Popular
González Aparicio Luis	Distrito Federal	Popular
Terrones Benítez Alberto	Durango	Campesino
Moreno Moreno Manuel	Guanajuato	Popular
Padilla Peñaloza Ezequiel	Guerrero	Popular
Cravioto Cisneros Oswaldo	Hidalgo	Popular
Ruvalcaba Sánchez Filiberto	Jalisco	Obrero
Ordorica Inclán Fernando	México	Popular
Galván Maldonado Rafael	Michoacán	Obrero
Rivera Uribe Diódoro	Morelos	Popular
Guerra Olivares Alfonso	Nayarit	Popular
Arteaga Santoyo Armando	Nuevo León	Popular
Bolaños Cacho Raúl	Oaxaca	Campesino
Bautista O'Farril Gonzalo	Puebla	Popular
Luque Loyola Eduardo	Querétaro	Popular
González Bustamante Juan José	San Luis Potosí	Popular
Estrada Rodríguez Amado	Sinaloa	Popular
Bojórquez León Juan de Dios	Sonora	Campesino
Pintado Borrego Fausto	Tabasco	Popular
García Rojas Antonio	Tamaulipas	Obrero
Bonilla Vázquez Ignacio	Tlaxcala	Popular
Llorente González Arturo	Veracruz	Popular
Matos Escobedo Rafael	Yucatán	Popular
Tello Baurraud Manuel	Zacatecas	Popular

Los entidades que no tuvieron representación en la Gran Comisión fueron los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo

Elaboración propia con base en *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, 2 de septiembre de 1964; Octavio Rodríguez Araujo, "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en *Estudios Políticos*, FCPyS-UNAM, 1ª época, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975; y Roderic I Camp, *Mexican political biographies, 1935-1975*, The University of Arizona Press, 1978.

#### XIV. Funcionarios de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores, XLVII Legislatura (1967-1970)

**Presidente:** Manuel Bernardo Aguirre Samaniego

**Secretario:** Manuel Sánchez Vite

<i>Nombre</i>	<i>Estado al que representa</i>	<i>Sector</i>
Alcalá de Lira Alberto	Aguascalientes	Popular
Ricardi Tirado José	Baja California (estado)	Campesino
Lavalle Urbina María	Campeche	Popular
Moguel Esponda Arturo	Chiapas	Campesino
Aguirre Samaniego Manuel Bernardo	Chihuahua	Campesino
Barrera Fuentes Florencio	Coahuila	Campesino
Ruiseco Avellaneda Alfredo	Colima	Popular
Yurén Aguilar Jesús	Distrito Federal	Obrero
Guzmán Cárdenas Cristóbal	Durango	Popular
Pérez Vela Juan	Guanajuato	Campesino
Leyva Mancilla Baltasar M.	Guerrero	Popular
Sánchez Vite Manuel	Hidalgo	Popular
Corona Bandín Salvador	Jalisco	Popular
Olivera Gómez Tagle Mario	México	Popular
Romero Flores J. Jesús	Michoacán	Campesino
Flores Mazari Antonio	Morelos	Campesino
Marín Ramos J. Ricardo	Nayarit	Popular
Gómez Sada Napoleón	Nuevo León	Obrero
Sandoval López Rodolfo <sup>1</sup>	Oaxaca	Popular
Cué Merlo Eduardo	Puebla	Popular
Soberanes Muñoz Manuel	Querétaro	Campesino
Noyola Zepeda Jesús N.	San Luis Potosí	Popular
Sarmiento Sarmiento Manuel	Sinaloa	Campesino
Arellano Tapia Alicia	Sonora	Popular
Rovirosa Pérez Gustavo A.	Tabasco	Popular
Aguilar Castillo Magdaleno	Tamaulipas	Campesino
Huerta Sánchez Luciano	Tlaxcala	Campesino
Murillo Vidal Rafael	Veracruz	Popular
Loret de Mola Mediz Carlos	Yucatán	Campesino
González Varela José	Zacatecas	Popular

Las entidades que no tuvieron representación en la Gran Comisión fueron los territorios de Baja California Sur y Quintana Roo.

<sup>1</sup>Sandoval López es el suplente de José Pacheco Iturribarria.

Elaboración propia con base en *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, 4 de septiembre de 1967; Octavio Rodríguez Araujo, "Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)", en *Estudios Políticos*, FCPyS-UNAM, 1ª época, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975; y Roderic I Camp, *Mexican political biographies, 1935-1975*, The University of Arizona Press, 1978.

<b>XV. Integrantes de las comisiones dictaminadoras de la iniciativa de reforma al artículo 123 constitucional (1959)</b>			
<b>Cámara de Diputados</b>		<b>Cámara de Senadores</b>	
<i>Nombre</i>	<i>Sector</i>	<i>Nombre</i>	<i>Sector</i>
Segunda de Puntos Constitucionales		Primera de Puntos Constitucionales	
Carlos Guzmán y Guzmán José Vallejo Novelo Rafael Espinosa Flores Jesús Ortega Calderón	CNC CNOP CNC CNOP	Mariano Azuela Rivera José Castillo Tielmans Manuel Hinojosa Ortíz	CNOP CNC CNOP
Tercera de Trabajo		Primera de Trabajo	
Ramón Villarreal Vázquez Blas Chumacero Sánchez Heriberto Béjar Jáuregui	CTM CTM STFRM	Leopoldo Sánchez Celis Samuel Ortega Hernández Vicente García González	CNC STERM -----
<p>Para el caso del Senado, hay una <u>gran discrepancia</u> entre los senadores que originalmente integraron las comisiones el día en que la Gran Comisión distribuyó los cargos (véase Diario de Debates, 3 de septiembre de 1958) y los senadores que figuran en este cuadro, quienes realmente dictaminaron la iniciativa (<i>ibídem</i>, 10 de diciembre de 1959). Por ejemplo, en la comisión Primera de Puntos Constitucionales no figuraba originalmente José Castillo Tielmans y en la Primera de Trabajo no figuraba Leopoldo Sánchez Celis. Dado que se trata de comisiones permanentes, desconocemos la razón por la que tales personajes se anexaron a ellas.</p> <p>Fuente: Elaboración propia con base en <i>Diario de Debates de la Cámara de Diputados</i> (23 de diciembre de 1959) y <i>Diario de Debates de la Cámara de Senadores</i> (10 de diciembre de 1958).</p>			

<b>XVI. Legisladores involucrados en la iniciativa de reforma al artículo 58 del Código Agrario (1960)</b>			
<b>Cámara de Diputados</b>		<b>Cámara de Senadores</b>	
<i>Diputados impulsores de la iniciativa</i>	<i>Sector</i>	<i>Integrantes de la comisión dictaminadora</i>	<i>Sector</i>
		Departamento Agrario <sup>1</sup>	
Aurora Arrayales de Morales	CNOP	Pablo Aldrett Cuéllar	CNC
Enrique Olivares Santana	CNC	Porfirio Neri Arizmendi	CNC
Emilio Aguilar Garcés	CNC	Natalio Vázquez Pallares	CNC
Ramón Berzosa Cortés	CNC		
Luis Ferro Medina	CNC		
Gustavo Flota Rosas	CNC		
José de Jesús Castro	CNC		
Ruvalcaba			
Ricardo Alzalde Arellano	CNOP		
Arcadio Camacho Luque	CNC		
Palemón Ledesma Ledesma	CNC		
Sidronio Choperena Ocariz	CNC		
Crisanto Cuéllar Abaroa	CNC		
José Concepción Carrillo C.	CNC		
Jacobo Aragón Aguillón	CNC		
Benito Bernal Domínguez	CNOP		
Manuel Hernández	CNC		
Hernández			
Aurelio García Sierra	CNC		
Manuel Herrera Ángeles	CNC		
Vicente Salgado Páez	CNC		
Carlos Trujillo Pérez	CNC		
Celso Vázquez Ramírez	CNC		
Fernando Díaz Durán	CNC		
Arnaldo Gutiérrez Hernández	CNC		
Adolfo Gándara Barona	CNC		
Horacio Tenorio Carmona	CNC		
Silvestre García Suazo	CNC		
Jesús Ortega Calderón	CNOP		
José García Castillo	CNC		
Antonio Marroquín Carlón	CNC		
Carlos Cano Cruz	CNC		
Pablo Orozco Escobar	CNC		
Francisco Torres García	CNC		
Pedro Pablo González	CNOP		
Loyola			
Aureliano Caballero	CNOP		
González			
Aurelio García Valdés	CNC		

<sup>1</sup>La comisión senatorial nombrada originalmente por la Gran Comisión (3 de septiembre de 1958) no incluía a Vázquez Pallares y sí a Enrique Dupré Cenicerros.  
Fuente: Elaboración propia con base en *Diario de Debates de la Cámara de Diputados* (28 de diciembre de 1960) y *Diario de Debates de la Cámara de Senadores* (30 de diciembre de 1960 y 26 de diciembre de 1962).

<b>XVII. Integrantes de las comisiones dictaminadoras de la iniciativa de reforma al artículo 123 constitucional (1961)</b>			
<b>Cámara de Diputados</b>		<b>Cámara de Senadores</b>	
<i>Comisiones</i>	<i>Sector</i>	<i>Comisiones</i>	<i>Sector</i>
Primera de Puntos Constitucionales Rómulo Sánchez Mireles Joaquín Gamboa Pascoe Benito Sánchez Henkel	CNOP CTM CNOP	Segunda de Puntos Constitucionales Juan Manuel Terán Mata Fernando Lanz Duret Antonio Salazar y Salazar	CNC CNOP CNC
Primera de Trabajo Manuel Pavón Bahaine Carmen María Araiza López Rubén Hernández Hernández	CNOP CTM CNC	Tercera de Trabajo Agustín Olivo Monsiváis Carlos Ramírez Guerrero Manuel Hinojosa Ortíz	CNOP CNC CNOP
La integración de las comisiones aquí presentadas coincide con las comisiones integradas originalmente por la Gran Comisión.			
Fuente: Elaboración propia con base en <i>Diario de Debates de la Cámara de Diputados</i> (2 de septiembre y 29 de diciembre de 1961 y <i>Diario de Debates de la Cámara de Senadores</i> 4 de septiembre y 28 de diciembre de 1961.			

<b>XVIII. Integrantes de las comisiones dictaminadoras de la iniciativa de reforma a los artículos 58 y 63 constitucionales (1963)</b>			
<b>Cámara de Diputados</b>		<b>Cámara de Senadores</b>	
<i>Comisiones</i>	<i>Sector</i>	<i>Comisiones</i>	<i>Sector</i>
Primera de Puntos Constitucionales Rómulo Sánchez Mireles Joaquín Gamboa Pascoe Benito Sánchez Henkel	CNOP CTM CNOP	Segunda de Puntos Constitucionales Juan Manuel Terán Mata Fernando Lanz Duret Antonio Salazar y Salazar	CNC CNOP CNC
Segunda de Gobernación Francisco Rodríguez Gómez José Guadalupe Mata López Gustavo Everardo Varela Sierra	CNC CNOP CNC		
La integración de las comisiones aquí presentadas coincide con las comisiones integradas originalmente por la Gran Comisión.			
Fuente: Elaboración propia con base en <i>Diario de Debates de la Cámara de Diputados</i> 2 de septiembre y 23 de diciembre de 1962 y <i>Diario de Debates de la Cámara de Senadores</i> 4 de septiembre y 29 de diciembre de 1962.			

<b>XIX. Integrantes de las comisiones dictaminadoras de la iniciativa de reforma al artículo 59 constitucional (1964)</b>				
<b>Impulsores de la iniciativa (diputación del PPS)</b>	<b>Cámara de Diputados</b>		<b>Cámara de Senadores</b>	
	<i>Comisiones</i>	<i>Sector</i>	<i>Comisiones</i>	<i>Sector</i>
Vicente Lombardo Toledano Roberto Chávez Silva Jorge Cruickshank García Rafael Estrada Villa Roberto Guajardo Jacinto López Moreno Jesús Orta Guerrero Francisco Ortíz Mendoza Ramón Rocha Garfías Joaquín Salgado Medrano	Primera de Puntos Constitucionales <sup>1</sup>		Primera de Gobernación	
	Enrique González Vargas	CNC	Manuel Moreno Moreno	CNOP
	Miguel Covián Pérez	CNOP	Carlos Sansores Pérez	CNC
	Constancio Hernández Allende	CNC	Alfredo Ruiseco	CNOP
	Luis Priego Ortíz	CNOP	Avellaneda	
	Segunda de Gobernación <sup>2</sup>		Primera de Puntos Constitucionales	
	Manuel Gurría Ordoñez	CNOP	Rafael Matos Escobedo	CNOP
	Salvador Rodríguez Leija	STFRM	Alberto Terrones Benítez	CNC
	Enedino Ramón Macedo	CNOP	Ezequiel Padilla Peñaloza	CNOP
			Segunda de Puntos Constitucionales	
			Rafael Murillo Vidal	CNOP
			Juan José González Bustamante	CNOP
			María Lavalle Urbina	CNOP

<sup>1</sup>El presidente de la Comisión Primera de Puntos Constitucionales fue Alfonso Martínez Domínguez pero no participó en la elaboración del dictamen.

<sup>2</sup>En la Comisión Segunda de Gobernación no participó en la elaboración del dictamen Adolfo Christlieb Ibarrola, pese a que fue nombrado integrante de la misma.

Fuente: Elaboración propia con base en *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 2 de septiembre, 13 de octubre y 27 de diciembre de 1964 y *Diario de Debates de la Cámara de Senadores* 2 de septiembre de 1964 y 2 y 24 de septiembre de 1965.

<b>XX. Integrantes de las comisiones dictaminadoras de la iniciativa de Ley Federal del Trabajo (1968-69)</b>			
<b>Cámara de Diputados</b>		<b>Cámara de Senadores</b>	
<i>Comisiones</i>	<i>Sector</i>	<i>Comisiones</i>	<i>Sector</i>
Primera de Trabajo Blas Chumacero Sánchez Adolfo Ruíz Sosa Daniel Sierra Rivera Manuel Pavón Bahaine Fernando Córdoba Lobo Julio César Gutiérrez Calderón	CTM STPRM CROC CTM CNOP CNTE	Primera de Trabajo Raúl Bolaños Cacho Luis Gómez Zepeda Filiberto Rubalcaba Sánchez Fernando Ordorica Inclán	CNC STFRM STMRM CNOP
Segunda de Trabajo Guillermo Jiménez González Antonio J. Hernández Jiménez Mariano Valenzuela Ceballos Rosa María Ortiz de Castañeda Joaquín Gamboa Pascoe Hortensia Rojas Velásquez	----- CROM CNOP CNOP CTM PPS	Segunda de Trabajo Rafael Galván Andrés Serra Rojas Ramón Marrero Ortiz Antonio García Rojas	STERM CNOP CNC STPRM
Estudios Legislativos Humberto Acevedo Astudillo Leopoldo Hernández Partida  Quinta Sección: Trabajo  Antonio Bernal Tenorio Ricardo Alvarado Silverio Jesús Elías Piña Mario Trujillo García Abel Martínez Martínez Lázaro Rubio Félix Adrian Tiburcio González	CNOP CNC  CNOP CTM CTM CNC PAN PPS PARM	Tercera de Trabajo Antonio Flores Mazari Jesús Yurén Aguilar Antonio García Rojas Napoleón Gómez Sada  Sección de Estudios Legislativos Florencio Barrera Fuentes Armando Arteaga Santoyo Alfredo Ruiseco A. Manlio Fabio Tapia C. Fausto Pintado Borrego	CNC CTM STPRM STMRM  CNC CNOP CNOP CNOP CNOP

Fuente: Elaboración propia con base en *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, 30 de octubre de 1969 y *Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, 25 de noviembre de 1969.



## FUENTES CONSULTADAS

- AA.VV., *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, IJ-UNAM, México, 1977.
- AA.VV., *Historia de la cuestión agraria mexicana*, Siglo XXI-CEHAM, México, 1989, Tomos 5, 6 y 7.
- AA.VV., *Los gobernantes de Nuevo León: historia (1579-1989)*, J.R. Fortson y Cía, México, 1990.
- ANDERSON, Bo & Cockcroft James, "Control and cooptation in Mexican Politics", en *International Journal of Comparative Sociology*, VII, 1, 1966.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor y Meyer Lorenzo, *A la sombra de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México, 1989.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "El federalismo mexicano: funcionamiento y tareas pendientes", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *¿Hacia un nuevo federalismo?*, Colmex/FCE/Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1996.
- , "El presidencialismo y el sistema político mexicano: del presidencialismo a la presidencia democrática", en Alicia Hernández Chávez (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, El Colegio de México/FCE/Fideicomiso Historia de las Américas, México, 1994.
- AI CAMP, Roderic, *Mexican political biographies, 1935-1975*, The University of Arizona Press, Tucson, Arizona, 1978.
- , *Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea*, FCE, México, 1995.
- , *Las élites del poder en México*, Siglo XXI, México 2006.
- ANGUIANO, Arturo, *El Estado y la política obrera del cardenismo*, ERA, México, 1975.
- Archivo General de la Nación, Fondo Los Presidentes: Gustavo Díaz Ordaz, Clasificación 250/374.
- ARREOLA, Álvaro, *Historia de la legislación electoral en la República Mexicana*, Tesis Doctoral, FFyL-UNAM, México, 2011.

ARRIETA CENICEROS, Lorenzo, *Relación del movimiento obrero con el Estado de México. La consolidación del poder sindical, 1959-1971*, Tesis doctoral, FCPyS-UNAM, México, 1999.

-----, “Las perspectivas de la relación de las organizaciones sindicales con el Estado mexicano. El futuro del corporativismo”, en *Estudios Políticos*, no. 26, sexta época, enero-abril, 2001.

-----, “Descalabro y continuidad del sector obrero del PRI. Persistencia del corporativismo”, en *Estudios Políticos*, no. 34, séptima época, septiembre-diciembre de 2003.

-----, “La construcción de una nueva institucionalidad del Congreso Mexicano, 2006-2008”, en Ricardo Espinoza y Jeffrey Weldon, *El Congreso de la Democracia*, Ediciones Mesa Directiva, Senado de la República, AMEP, México, 2010.

ARRIETA, Lorenzo y Espinoza Ricardo, “El Congreso mexicano de pluralismo limitado”, en Adrián Gimete-Welsh H. y Pedro F. Castro Martínez (coords.), *Sistema político mexicano ayer y hoy*, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Senadores, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, LXI Legislatura, 2010.

BAGEHOT, Walter, *The English Constitution*, Oxford University Press, UK, 2001.

BÁRCENA JUÁREZ, Sergio A., “El rol de las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados durante el presidencialismo mexicano”, en *Estudios Políticos*, FCPyS-UNAM, novena época, no. 26, mayo agosto de 2012.

BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “Las funciones de control del Senado en relación con la preeminencia del Ejecutivo”, en AA.VV., *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, IJ-UNAM, México, 1977.

BÉJAR ALGAZI, Luisa, “La gestoría en la actividad parlamentaria”, en *Crónica Legislativa*, Año I, No. 5, septiembre-noviembre de 1992.

-----, *El papel de la legislatura en el sistema político mexicano (1964-1978)*, Tesis doctoral, FCPyS-UNAM, México, 1995.

-----, “La (re) institucionalización del Poder Legislativo en México”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 63, No. 3, México, julio-septiembre de 2001.

BIZBERG, Ilán, “La crisis del corporativismo mexicano”, en *Foro Internacional*, Vol. 30, No. 4, abril-junio de 1990.

BLONDEL, Jean, *Comparative Legislatures*, Prentice-Hall Inc., Englewood Cliffs, New Jersey, 1976.

BOBBIO, Norberto y Matteucci Nicola, *Diccionario de Política*, Siglo XXI editores, México, 2005.

BRANDENBURG, Frank, *The making of modern Mexico*, Prentice-Hall, INC-Englewood Cliffs, N.J. USA, 1964.

BRYCE, Lord, *Modern Democracies*, The Macmillan Company, T. 2, New York, 1921.

CABRERA ACEVEDO, Lucio, *Historia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1808-2000*, SCJN, México, 2005. Tomo 31 (1958-1964) y 32 (1964-1970).

CAMACHO VARGAS, José Luis, *Líderes y dirigentes de la Cámara de Diputados*, Ediciones Mesa Directiva, Cámara de Diputados LXII Legislatura, México, 2013.

CAMPOS VARGAS, Emma R., “Los legisladores del PRI de 1934 a 1997: la perversidad de la No-reelección”, en *Quórum*, México, enero de 1996.

CAREAGA, Maite, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en Fernando F. Dworak (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la no reelección legislativa en México*, FCE, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 2003.

CASAR, María Amparo, “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, México, primer semestre de 1996.

-----, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, Vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999.

CASAR, María Amparo y Marván Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE, Taurus, México, 2002.

CASAR, María Amparo y Marván Ignacio (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, Taurus, México, 2014.

CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI editores, decimonovena edición de 2006, México.

COCKCROFT, James D., *Precursores intelectuales de la revolución mexicana (1900-1913)*, Siglo XXI, México, 1991.

CODATO, Adriano, "The legislative work in an authoritarian regime: the case of the São Paulo administrative department", *Brazilian Political Science Review*, vol. 8, no. 1, 2014. Versión online en [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1981-38212014000100001&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1981-38212014000100001&script=sci_arttext) (consultado el 6 de octubre de 2014).

COLOMER, Josep, *Instituciones políticas*, Ariel, España, 2001.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1958, 1961, 1964 y 1967.

CÓRDOBA MONTOYA, José, "Para gobernar México", *Nexos*, 1 de diciembre de 2009.

CORDERA, Rolando y Tello Carlos (coords.), *La desigualdad en México*, Siglo XXI, México, 1984.

CÓRDOVA, Arnaldo, *La formación del poder político en México*, Serie Popular ERA, 1972.

-----, *La ideología de la Revolución Mexicana. La formación del nuevo régimen*, ERA, 1973.

-----, *La política de masas y el futuro de la izquierda en México*, Serie Popular ERA, México, 1979.

-----, *La política de masas del cardenismo*, Serie Popular ERA, México, 1981.

-----, *La revolución y el Estado en México*, Ediciones ERA, México, 1989.

-----, "La práctica y el proceso legislativo", en *Política y procesos legislativos*, Senado de la República, LII Legislatura, UNAM, México, 1985.

-----, "El mito de la Revolución mexicana", en Enrique Florescano (coord.), *Mitos mexicanos*, Taurus, México, 2001.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, *El sistema político mexicano. Las posibilidades de cambio*, Joaquín Mortiz, México, 1972.

COTTA Maurizio, "Parlamentos y representación", en Gianfranco Pasquino (comp.), *Manual de ciencia política*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

CORONA DEL ROSAL, Alfonso, *Mis memorias políticas*, Grijalbo, México, 1995.

DE LA GARZA, Rudolph O., *The Mexican Chamber of Deputies and the Mexican political system*, Tesis doctoral, University of Arizona, 1972.

DESPOSATO, Scott W., “Legislative Politics in Authoritarian Brazil”, en *Legislative Studies Quarterly*, XXVI(2), Mayo de 2001.

*Diario de los Debates de la Cámara de Diputados*, 1958-1970.

*Diario de Debates de la Cámara de Senadores*, 1958-1970.

*Diario Oficial de la Federación*, 17 de enero de 1934, 27 de enero de 1940, 27 de abril de 1943 y 20 de abril de 1964.

*Dictámenes y minutas sobre reformas constitucionales del periodo 1958-1970*. Archivo histórico del Senado y de la Cámara de Diputados.

ESCRIBÁ FOLCH, Abel, “Legislatures in authoritarian regimes”, *Working Paper 196*, Center for the Advanced Study in Social Science, Juan March Institute, septiembre de 2003.

ESPINOZA, Ricardo (coord.), *Presidencialismo*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, UAM, IFE, México, 1996.

ESTRADA, Rosa Isabel, “Facultades legislativas del Presidente de la República en México”, en AA.VV., *El predominio del poder ejecutivo en Latinoamérica*, IIJ-UNAM, México, 1977.

EZETA, Héctor Manuel, “La instalación de las cámaras”, en Moisés Ochoa Campos *et. al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, Comité de Asuntos Editoriales del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, México 1973.

FABILA, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México*, CEHAM, México, 1981.

FARÍAS, Luis Marcelino, *Así lo recuerdo. Testimonio político*, FCE, México, 1992.

FAVELA, Alejandro, *El Estado y el PRI: Un modelo de hegemonía*, Tesis de Licenciatura, FCPyS-UNAM, México, 1981.

FUENTES DÍAZ, Vicente, *Los partidos políticos en México*, Porrúa, México, 1996.

GANDHI, Jennifer & Przeworski Adam, “Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats”, *Comparative Political Studies*, Vol. 40, No. 11, November 2007.

GARCÍA OROZCO, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana 1812-1977*, Ediciones de la Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978.

GARRIDO, Luis Javier, *El partido de la Revolución institucionalizada. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945)*, SEP-Siglo XXI editores, México, 1986.

-----, “Un partido sin militantes”, en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en crisis*, El Colegio de México, México, 1987.

GOODSPEED, Stephen, “El papel del jefe del Ejecutivo en México”, en *Problemas Agrícolas e Industriales de México*, vol. VII, no. 1, enero-febrero de 1955.

GÓMEZ TAGLE, Silvia, “Conflictos y contradicciones en el sistema electoral mexicano”, en *Estudios Sociológicos*, vol. 6, núm. 16, México, enero-abril de 1988.

-----, *Las estadísticas electorales de la reforma política*, Cuadernos del CES, no. 34, El Colegio de México, México, 1990,.

GONZÁLEZ COMPEÁN, Miguel y Lomelí Leonardo (coords.), *El partido de la Revolución. Institución y conflicto (1928-1999)*, FCE, México, 2000

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, *La democracia en México*, Ediciones ERA, México, 1974.

-----, *El Estado y los partidos políticos en México*, Ediciones ERA, México, 1982.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, IIS, Siglo XXI editores, México, 1985.

GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés, *La Confederación Nacional Campesina. Un grupo de presión en la reforma agraria mexicana*, COSTA-AMIC, México, 1968.

-----, “La ideología de la Revolución Mexicana”, en *Historia Mexicana*, vol. 10, no. 4, abril-junio de 1961.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *La intervención federal en la desaparición de poderes*, IJ-UNAM, México, 1987.

GONZÁLEZ REBOLLEDO, Ignacio, “Las sesiones”, en Moisés Ochoa Campos *et. al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, Comité de Asuntos Editoriales del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, México 1973.

GRAMSCI, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*, Ediciones Nueva Visión, Madrid, 1980.

HERNÁNDEZ CAMPOS, Jorge, “El fin del mito presidencial”, en Enrique Florescano (coord.), *Mitos mexicanos*, Taurus, México, 2001.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia, *Historia de la Revolución Mexicana, 1934-1940. La mecánica cardenista*. T. 20, El Colegio de México, México, 1979.

-----, “Federalismo y gobernabilidad en México”, en Marcello Carmagnani, *Federalismos latinoamericanos. México/ Brasil/ Argentina*, Fideicomiso Historia de las Américas, FCE, El Colegio de México, México, 1993.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (coord.), *Presidencialismo y sistema político. México y los Estados Unidos*, COLMEX-FCE, México, 1994.

HERNÁNDEZ, Octavio A., “Revolución y estructura jurídica”, en *Análisis ideológico de la Revolución Mexicana*, PRI, Comisión Nacional Editorial, México, 1972.

HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rogelio, *La formación del político mexicano. El caso de Carlos A. Madrazo*, El Colegio de México, México, 1991.

-----, *Los grupos políticos en México. El caso del Estado de México*, Tesis Doctoral, FCPyS-UNAM, México, 1996.

-----, “La historia moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento”, en *Foro Internacional*, Vol. 40, núm. 2, México, abril-junio de 2000.

-----, “La transformación del presidencialismo en México”, en Lorenzo Meyer e Ilán Bizberg (coords.), *Una historia contemporánea de México: Actores*, Tomo 2, Océano, México, 2005.

HERMET, Guy, Richard Rose & Rouquié Alain (eds.), *Elections without choice*, Halsted Press Book, John Wiley & Sons, New York, 1978.

HURTADO, Javier, *Familias, política y parentesco: Jalisco 1919-1991*, UdeG-FCE, México, 1993.

-----, *El sistema presidencial mexicano. Evolución y perspectivas*, Universidad de Guadalajara-FCE, México, 2001.

KAUFMAN PURCELL, Susan, *The Mexican Profit-Sharing Decision: politics in an authoritarian regime*, University of California Press, Los Ángeles, 1975.

KRAUZE, Enrique, *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Tusquets editores, México, 1999.

LANGSTON, Joy, “Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarégimen”, en *Política y Gobierno*, no. 2, Vol. II, México, 1995.

LANGSTON Joy & Morgenstern Scott, “Campaigning in an Electoral Authoritarian Regime. The case of Mexico”, en *Comparative Politics*, Vol. 41, No. 2, January 2009.

LEFF, Gloria, “El partido de la revolución: aparato de hegemonía del estado mexicano”, en Jorge Alonso (coord.), *El Estado mexicano*, CIESAS, Nueva Imagen, México, 1984.

LEÓN, Samuel y Marván Ignacio, *La clase obrera en la historia de México. En el cardenismo (1934-1940)*, T. 10, UNAM-IIS- Siglo XXI, México, 1985.

*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Actualizada al 2 de abril de 2013.

LINZ, Juan J., *Totalitarian and authoritarian regimes*, Lynne Rienner Publisher, London, 2000.

LOAEZA, Soledad, *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*, FCE, México, 1999.

-----, “Autoritarismo”, en Laura Baca Olamendi, Judit Bokser, Fernando Castañeda y Germán Pérez (coords.), *Léxico de la Política*, FLACSO/Conacyt/Fundación Heinrich Böll/FCE, México, 2000.

-----, “Gustavo Díaz Ordaz: el colapso del milagro mexicano”, en Lorenzo Meyer e Ilán Bizberg (coords.), *Una historia contemporánea de México: Actores*, Tomo 2, Océano, México, 2005.

-----, “Gustavo Díaz Ordaz: las insuficiencias de la presidencia autoritaria”, en Will Fowler (coord.), *Presidentes mexicanos (1911-2000)*, T. II, INHERM, México, 2005.

LÓPEZ MATEOS, Adolfo, “Pensamiento y programa del partido revolucionario”, en Stanley R. Ross (comp.), *¿Ha muerto la Revolución Mexicana?*, Tomo I, SEP-Setentas, México, 1972.

LUJAMBIO, Alonso, “El dilema de Christlieb Ibarrola. Cuatro cartas a Gustavo Díaz Ordaz”, *Estudios. Filosofía-historia-letras*, ITAM, núm. 38, otoño de 1994. Disponible en [http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras38/texto4/sec\\_1.html](http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras38/texto4/sec_1.html) (consultado el 24 de junio de 2013).



-----, *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, Océano, México, 2000.

-----, *Estudios Congresionales*, Edición de Homenaje de la Mesa Directiva, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 2010.

MABRY, Donald J., "Mexico's party deputy system: the first decade", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 16, No. 2, May 1974.

MACÍAS VÁZQUEZ, María Carmen, "Antecedentes históricos de la cláusula de exclusión en México", en Patricia Kurzyn y María Carmen Macías (coords.), *Libertad sindical: cláusula de exclusión*, IJ-UNAM, México, 2002.

MACGREGOR CAMPUZANO, Javier, "Partidos, Congreso y elección en México, 1920-1930", en Pablo Atilio Piccato Rodríguez (coord.), *El Poder Legislativo en las décadas revolucionarias 1908-1934*, Tomo 3, Serie I, Vol. I de la *Enciclopedia Parlamentaria de México*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados LVI Legislatura, México, 1997.

-----, "Elecciones federales y transición a un nuevo régimen: México, 1920 y 1922. Estudios de caso", en *Historia Mexicana*, vol. LX, no. 2, México, octubre-diciembre de 2010.

MANZANILLA SCHAFFER, Víctor, *Confesiones Políticas. Síntesis de mis memorias*, Grijalbo, México, 1998.

MARCH, James G. y Olsen Johann P., "The new institutionalism: organizational factors in political life", *The American Political Science Review*, Vol. 78, núm. 3, septiembre de 1984.

-----, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAS, FCE, México, 1997.

MARTÍNEZ ASSAD, Carlos (coord.), *Estadistas, caciques y caudillos*, IIS-UNAM, México, 1988.

MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, "Las elecciones legislativas y la ilusión democrática", en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, IIS, Siglo XXI editores, México, 1985.

MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ, Alfonso, *La división de poderes en México es deliberada coordinación de actividades*, discurso pronunciado ante diputados de la XLVII Legislatura

(22 de diciembre de 1969, México, D.F.) Centro Nacional de Información Documental “Adolfo López Mateos”.

MEDIN, Tzvi, *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*, Siglo XXI, México, 1973.

MEDINA, Luis, *Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952. Civilismo y modernización del autoritarismo*, T. 20, El Colegio de México, México, 1979.

-----, *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, FCE, México, 1994.

MEDINA, Luis (coord.), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, IFE/Conaculta/FCE, México, 2010.

MEYER Jean, “El caudillismo electoral hasta 1929”, en Luis Medina (coord.), *El siglo del sufragio. De la no reelección a la alternancia*, IFE, Conaculta, FCE, México, 2010.

MEYER, Lorenzo, Alejandra Lajous y Rafael Segovia, *Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934. Los inicios de la institucionalización*, T. 12, El Colegio de México, México, 1978.

MEYER, Lorenzo, “El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 55, No. 2, abril-junio de 1993.

MICHAEL, Albert L., “Las elecciones de 1940”, en *Historia Mexicana*, vol. 21, no. 1, México, julio-septiembre de 1971.

MOLINAR HORCASITAS, Juan, *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, Cal y Arena, México, 1991.

MOLINAR HORCASITAS, Juan y Weldon Jeffrey, *Los procedimientos legislativos en la Cámara de Diputados, 1917-1964*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2009.

MORENO COLLADO, Jorge, “El proceso y la práctica legislativos”, en *Política y procesos legislativos*, Senado de la República, LII Legislatura, UNAM, México, 1985.

NACIF, Benito, “La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría”, Documento de Trabajo No. 126, División de Estudios Políticos, CIDE, México, 2000.

-----, “El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, Flacso, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, 2000.

-----, “La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México”, en Carlos Elizondo y Benito Nacif (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, CIDE, FCE, México, 2006.

OCAMPO V., Tarcisio y Jurado G. Humberto (comps.), *México, reelección de diputados, 1964-65. Reacciones de prensa*, Dossier No. 28, Centro Intercultural para la Documentación (CIDOC), México, 1969.

OCHOA CAMPOS, Moisés, “Caracterización del Derecho Legislativo Mexicano”, en Moisés Ochoa Campos *et. al.*, *Derecho Legislativo Mexicano*, Comité de Asuntos Editoriales del H. Congreso de la Unión, XLVIII Legislatura, México 1973.

OJEDA GÓMEZ, Mario, *México y Cuba Revolucionaria. Cincuenta años de relación*, El Colegio de México, México, 2008.

O’MALLEY, Ilene V., *The Myth of the Revolution: Hero Cults and the Institutionalization of the Mexican State, 1920-1940*, Greenwood Press, Nueva York, 1983.

OSORIO MARBÁN, Miguel, *El Partido de la Revolución Mexicana (ensayo II)*, Impresora del Centro, México, 1981.

-----, *El sector popular del PRI. La esencia de la Nación*, Coordinación Nacional de Estudios Históricos, Políticos y Sociales, PRI, México, 1994.

ORTÍZ MENA, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, Fondo de Cultura Económica, El Colegio de México, Fideicomiso Historia de las Américas (Serie Hacienda), México, 2000.

PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe, *El PRI en los procesos electorales de 1961 a 1985*, UAM-Xochimilco, México, 1986.

-----, “Los sectores del PRI en las elecciones de 1988”, en *Mexican Studies*, Vol. 7, No. 2, (Summer, 1991).

PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe y Reyes del Campillo Juan, “La distribución de candidaturas a diputados en el PRI (1979-1985)”, en *Argumentos*, No. 2, noviembre de 1987.

PADGGET L., Vincent, *The Mexican political system*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1966.

PADILLA SEGURA, José Antonio, “El proceso y la práctica legislativos”, en *Política y procesos legislativos*, Senado de la República, LII Legislatura, UNAM, México, 1985.

PALACIOS, Guillermo, “Calles y la idea oficial de la Revolución Mexicana”, en *Historia Mexicana*, Vol. 22, No. 3, México, enero-marzo de 1973.

PAN, *Hacia mejores días 1949-1970. Informes y mensajes de los presidentes del PAN*, Tomo 2, México, 2001.

PANSTERS, Wil G., *Política y poder en Puebla. Formación y ocaso del cacicazgo avilacamachista, 1937-1987*, BUAP-FCE, México, 1998.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Una valoración de la Cámara de Diputados. Organización interna, funcionamiento y principales funciones”, en Germán Pérez y Antonia Martínez (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, Flacso, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, 2000.

MORENO SÁNCHEZ, Manuel, *Crisis política de México*, Extemporáneos, México, 1971.

PELLICER DE BRODY, Olga, “La oposición en México: el caso del henriquismo”, en *Foro Internacional*, vol. 17, no. 4, México, abril-junio de 1977.

PELLICER DE BRODY, Olga y Reyna José Luis, *Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960. El afianzamiento de la estabilidad política*, T. 22, El Colegio de México, México, 2002.

PEREYRA, Carlos, “Estado y movimiento obrero”, en Jorge Alonso (coord.), *El Estado mexicano*, CIESAS, Nueva Imagen, México, 1984.

PETERS, Guy, *El Nuevo Institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, España, 2003.

PRI, *Historia Documental del Partido de la Revolución*, Instituto de Capacitación Política, México, 1984. Tomo 7 (1957-1962) y tomo 8 (1963-1968).

PRI, *Confederación Nacional Campesina*, PRI, Coordinación Nacional de Estudios Históricos, Políticos y Sociales, México, 1983.

PRI, *CTM: 50 años de lucha obrera. Historia Documental*, Instituto de Capacitación Política, México, 1984. Tomo 5 (1956-1962) y tomo 6 (1962-1967).

PRI, *Historia Documental de la CNOP*, Instituto de Capacitación Política, México, 1984. Tomo 2 (1959-1970).

PRM, *Por una democracia de trabajadores. Documentos básicos*, Marzo de 1938, Centro Nacional de Información Documental “Adolfo López Mateos”, Biblioteca virtual, en <http://www.pri.org.mx/biblioteca/BibliotecaVirtual.aspx> (consultado el 9 de abril de 2014).

RAMÍREZ MARÍN, Juan y Campos Gonzalo Santiago, *Reglamentos del Congreso Mexicano*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México, 2009.

RAMÍREZ JÁCOME, Gilberto y Salim Cabrera Emilio, *La clase política mexicana. Análisis de los rasgos y perfiles de los políticos mexicanos contemporáneos*, Edamex, México, 1987.

RAMOS ORANDAY, Rogelio, “Oposición y abstencionismo en las elecciones presidenciales, 1964-1982”, en Pablo González Casanova (coord.), *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas*, IIS, Siglo XXI editores, México, 1985.

*Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (1934).

RESÉNDIZ GARCÍA, Ramón, “Del nacimiento y muerte del mito político llamado Revolución Mexicana: tensiones y transformaciones del régimen político, 1914-1994”, en *Estudios Sociológicos*, vol. XXIII, núm. 1, El Colegio de México, enero-abril de 2005.

REYNA, José Luis y Trejo Delarbre Raúl, *De Adolfo Ruíz Cortines a Adolfo López Mateos (1952-1964)*, col. *La clase obrera en la historia de México*, Tomo 12, Siglo XXI, México, 1984.

RIVERA SÁNCHEZ, José Abel, “Las comisiones en las legislaturas: su papel en las políticas públicas”, *Política y Gobierno*, Vol. V, núm. 2, segundo semestre de 1998.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, “Catálogo de senadores y diputados (1940-1973)”, en *Estudios Políticos*, FCPyS-UNAM, vol. 1, No. 3-4, México, septiembre-diciembre de 1975.

ROMERO, Laura Patricia, “La conformación del caciquismo sindical en Jalisco. El caso de Heliodoro Hernández Loza”, en Carlos Martínez Assad (coord.), *Estadistas, caciques y caudillos*, IIS-UNAM, México, 1988.

ROMERO, Jorge Javier, “La construcción institucional del presidencialismo” en Ricardo Espinoza, *Presidencialismo*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, UAM, IFE, México, 1996.

RUÍZ MASSIEU, José Francisco, “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión: el trabajo legislativo, el control político y la planeación legislativa”, en

*Política y procesos legislativos*, Senado de la República, LII Legislatura, UNAM, México, 1985.

-----, *Cuestiones de Derecho Político (México y España)*, III-UNAM, México, 1993.

SAEID, Pedram, *The Role of Parliaments in the Resilience of Non-Democratic Regimes: A case of study of the Iranian Parliament (Majles)*, Thesis submitted for PhD, University of Hull, June 2010.

SALAS PORRAS, Alejandra, “¿Hacia un nuevo mecenazgo político? Democracia y participación electoral de los grandes empresarios en México”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. 18, núm. 52, México, enero-abril de 2000.

SALINAS CRUZ, Jorge Adrián, “Semipresidencialismo. Alternativa real para México”, ponencia consultada el 18 de mayo de 2015 en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CVI-30-08.pdf>.

SÁNCHEZ VITE, Manuel, Discurso de apertura a la Conferencia Nacional de *Análisis Ideológico de la Revolución Mexicana*, PRI, Comisión Nacional Editorial, México, 1972.

SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1980.

-----, *Elementos de Teoría Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1992.

-----, *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2011.

SCHELDER, Andreas, *The New Institutionalism in the Study of Authoritarian Regimes*, Documento de Trabajo número 215, CIDE, México, noviembre de 2009.

-----, “Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral”, *Estudios Políticos*, Medellín, enero-julio de 2004. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar//ar/libros/colombia/iep/24/7%20Manipulaci%f3n%20electoral.pdf> (consultado el 5 de marzo de 2013).

SCHMITT, Karl M., “Congressional campaigning in Mexico: A View from the Provinces”, *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 11, No. 1 (January, 1969).

SCHMITTER, Phillippe, “¿Continúa el siglo del corporativismo?”, en Phillippe Schmitter y Gerhard Lehmbruch (coords.), *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el Mercado*, Tomo I, Alianza, 1992.

SCJN, *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, edición facsimilar preparada por Ignacio Marván Laborde, t. I, SCJN, México, 2006.

SEMO, Ilán, “El ocaso de los mitos (1958-1968)”, en Enrique Semo (coord.), *México. Un pueblo en la historia*, Tomo 4, Nueva Imagen, Universidad Autónoma de Puebla, México, 1982.

SIERRA CASASÚS, Justo, *López Mateos. Relatado a Fernando Heftye*, Litoarte, México, 1987.

SHERIDAN, Guillermo, *México en 1932: la polémica nacionalista*, FCE, México, 1999.

SMITH, Peter H., *Los laberintos del poder. El reclutamiento de las élites políticas en México, 1900-1971*, El Colegio de México, México, 1979.

SPENSER, Daniela (coord.), *Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe*, Miguel Ángel Porrúa, Secretaría de Relaciones Exteriores, CIESAS, México, 2004.

TAFFET, Jeffrey F., *Foreign Aid as Foreign Policy. The Alliance for Progress in Latin America*, Routledge, New York, 2007.

TIRADO, Ricardo, “Los empresarios y la política partidaria”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. 5, núm. 15, México, septiembre-diciembre de 1987.

VALADÉS, Diego, “Adolfo Christlieb Ibarrola y la reelección de los legisladores”, en *Constitución y Democracia*, IJ-UNAM, México.

VALDÉS, Leonardo, “La democracia interna de los partidos políticos en México: La selección de candidatos del PRI a puestos de elección popular, en el marco del cambio de sistema de partido hegemónico”, en María del Pilar Hernández (coord.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, IJ-UNAM, México, 2002.

VEDEL, Georges, «**RÉGIME PRÉSIDENTIEL**», *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 30 avril 2013. URL: <http://www.universalis.fr/encyclopedie/regime-presidentiel/>.

VERNON, Raymond, *El dilema del desarrollo económico de México*, Ed. Diana, México, 1966.

VITELLI, Gerardo, “México: la lógica del desarrollo capitalista dependiente. Notas para una discusión”, en Rolando Cordera (comp.), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana. Ensayos de interpretación histórica*, FCE, México, 1981.

WELDON, Jeffrey, “La fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, *Presidencialismo y democracia en América latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002.

WRIGHT, Joseph, “Do authoritarian institutions constraint? How legislatures affect economic growth and investment”, en *American Journal of Political Science*, Vol. 52, no. 2, abril de 2008.

XELHUANTZI LÓPEZ, María, *Sindicalismo mexicano contemporáneo*, Fundación Friedrich Ebert, México, 2006.

ZUÑIGA AGUILAR, Manuel, “De revolucionarios a legisladores: en busca de la legitimidad perdida”, en Víctor Manuel Muñoz Patraca (coord.), *Partido Revolucionario Institucional, 1946-2000. Ascenso y caída del partido hegemónico*, FCPyS-UNAM/Siglo XXI, México, 2006.

-----, “Partido Nacional Revolucionario (PNR). Método y práctica en la selección de candidatos a puestos de elección popular (1929-1938)”, *Estudios Políticos*, novena época, No. 24, septiembre-diciembre de 2011.

#### *Notas periodísticas*

“El PRI: cómo se financian las campañas electorales”, *Proceso*, no. 121, 26 de febrero de 1979.

“Movimiento sindical. Sube la presión”, *Política*, 15 de agosto de 1961.

#### *Entrevistas*

Entrevista con Ingrid Brena Sesma, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, hija de Rodolfo Brena Torres, Senador de la XLIV Legislatura. Febrero de 2014.